



# Independent Advisor's Report

To the Minister of Public Works and  
Government Services

---

Public Opinion Research Practices  
Of the Government of Canada

DANIEL PAILLÉ

October 2007

CAL  
PW  
-2007I51



# **Independent Advisor's Report**

To the Minister of Public Works and  
Government Services

---

## **Public Opinion Research Practices Of the Government of Canada**

**DANIEL PAILLÉ**

October 2007



Published by Public Works and Government Services Canada  
Fall 2007

Web version: <http://www.pwgsc.gc.ca>

Ce document est également disponible en français sous le titre :

*Rapport du Conseiller indépendant au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, pratiques en matière de recherche sur l'opinion publique du gouvernement du Canada*

Catalogue Number: P4-25/2007

ISBN : 978-0-662-05123-7

© Her Majesty the Queen in Right of Canada,

represented by the Minister of Public Works and Government Services Canada, 2007



To the Honourable Michael Fortier  
Minister of Public Works and Government Services

Dear Sir:

I hereby submit to you my report on public opinion research practices of Government of Canada departments and agencies.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Daniel Paillé', with a long horizontal stroke extending to the right.

Daniel Paillé  
Independent Advisor

Ottawa, October 3, 2007

**"...the independent advisor will ensure that public opinion research practices are open, fair and transparent and provide good value for Canadian taxpayers."**

The Honourable Michael Fortier

April 11, 2007

## INTRODUCTION AND PRINCIPAL FINDINGS

My mandate was divided into four activities: **review, consult, determine and provide.**

I reviewed public opinion research practices during the 1999–2003 period. A representative sample of 313 projects was put together and examined. It was more difficult to review the 1990–1999 period because of a lack of documentation.

I consulted many public opinion research industry players as well as many politicians active in Canada's Parliament. As part of the review, I also met with a large number of Government of Canada public servants. I found the discussions I had very useful, particularly with regard to recommendations, for which I clearly assume full responsibility.

Based on this review, I determined that the Government of Canada should examine and modify certain public affairs management policies. Other administrative aspects should be brought to the attention of the Auditor General of Canada, while others would be of interest to the Office of the Comptroller General of Canada.

This report provides the Minister of Public Works and Government Services with recommendations and specific advice for improving the effectiveness of the Government of Canada's public opinion research practices.

**I believe it would not be worthwhile to initiate additional, more in-depth investigations of the targeted period (1990 to 2003).**


## TABLE of CONTENTS

<b>CHAPTER ONE: MANDATE .....</b>	<b>1</b>
1.1 Background .....	1
1.2 Execution of Review Mandate.....	1
1.3 Audit Services Canada Mandate.....	3
1.4 Review Mandate Costs .....	3
1.5 Definitions, Roles, Responsibilities, Contractual Tools and Frame of Reference.....	3
<b>CHAPTER TWO: GOVERNMENT POLICIES .....</b>	<b>5</b>
2.1 Access to files .....	5
2.2 Number of Public Opinion Research .....	6
2.3 Subscriptions to Syndicated/Omnibus Study Reports.....	10
2.4 Timing of Polls .....	13
<b>CHAPTER THREE: POLITICS and PARTISANSHIP .....</b>	<b>15</b>
3.1 Political Issues .....	15
3.2 Election Period Polls .....	18
<b>CHAPTER FOUR: DOING BUSINESS WITH THE PRIVATE SECTOR .....</b>	<b>21</b>
4.1 Selecting suppliers and Awaiting Contracts: Current Situation .....	21
4.1.1 How the System Works .....	21
4.1.2 Background on Call-Ups .....	22
4.1.3 Results .....	23
4.1.4 Findings .....	23
4.2 Evaluation of Performance and Client Satisfaction .....	26
4.3 New Selection of Suppliers and Awarding of Contracts .....	28
<b>CHAPTER FIVE: ADMINISTRATIVE ISSUES .....</b>	<b>31</b>
5.1 Billing Method .....	31
5.2 Successive Research and Contract Splitting .....	32
5.3 Transfer of Certain Aspects to the Auditor General of Canada and the Comptroller General of Canada.....	33
<b>CHAPTER SIX: KEY RECOMMENDATIONS AND CONCLUSIONS .....</b>	<b>35</b>
<b>CHAPTER SEVEN: ACKNOWLEDGMENTS .....</b>	<b>37</b>



## Appendices

1. Mandate of Audit Services Canada .....	39
2. Definitions, Roles, Responsibilities, Contractual Tools and Frame of Reference.....	43
3. Excerpts of Public Opinion Research-Related Policies. ....	45
4. Framework for Managing Public Opinion Research Projects.....	63
5. Elements to Be Transferred to the Auditor General of Canada and the Comptroller General of Canada.....	65
6. Graphics: Timing of Polls.....	67



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117095141>

# CHAPTER ONE: MANDATE

## 1.1 Background

On April 11, 2007, the Government of Canada, in accordance with the provisions of the *Federal Accountability Act*, appointed me as the independent public opinion research advisor to the Minister of Public Works and Government Services (PWGSC) in order to carry out the following mandate:

- Review documents having to do with public opinion research practices during the period from April 1, 1990 to March 31, 2003, while avoiding repetition of the work done by the Auditor General of Canada and taking into account relevant policies and directives;
- Determine whether or not issues pertaining to these practices should undergo a more in-depth investigation;
- Determine whether or not there are issues of public interest pertaining to the management of public opinion research in the Government of Canada that have not yet been dealt with, and indicate whether or not other measures are required;
- Consult appropriate Government of Canada authorities and obtain, if necessary, the opinions of public opinion research service providers;
- Provide the Minister with independent advice on current practices within the Government of Canada; and
- Submit a report to the Minister no later than October 11, 2007.

## 1.2 Execution of Review Mandate

Since the mandate assigned to me by the Government of Canada was not a mandate to conduct a quasi-judicial enquiry or an accounting audit, I deemed it appropriate to conduct all of my activities under a “review mandate.”

The activities that I oversaw carried out or requested have all been implemented according to the internal audit standards of the Institute of Internal Auditors and the audit standards established by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

The work called for thoroughness and nuance:

- Thoroughness with respect to the selection of a statistical sample consisting of 313 files covering 2,338 projects carried out in the 1999–2003 period, and the use of a recognized analysis methodology; and
- Nuance with respect to the discussions, analysis, conclusions and recommendations.

Although this mandate specified March 31, 2003 as the cut-off date for files subject to review, I nonetheless took into account changing circumstances and public opinion research projects extending to the summer of 2007. I took the liberty of reviewing some current files.

To assist me in my review of public opinion research contracts, a number of firms offered a variety of services.

For the sake of efficiency and to keep costs to a minimum, I chose Audit Services Canada (ASC), an agency mandated to provide independent audit services for public sector and international organizations in accordance with the codes of deontology, ethics and professional conduct governing ASC professionals. Its specialized knowledge of Canada's political institutions, government and public service ensured that there was no steep learning curve, and the Agency employees were able to start their assignment quickly and meet the tight deadline of this review mandate.

I met regularly and frequently with the ASC professionals and was able to work closely with them. I used the results of their analysis to draft this report.

To carry out my mandate properly, I had many meetings with various stakeholders in the public opinion research industry, in government and in the political sphere. Wherever I went, I was received with openness and without limitations. To maximize the results of these meetings, I assured everyone I met that our discussions were confidential. I also told them that even the list of persons with whom meetings were held would not be made public. This guarantee of confidentiality enhanced the amount of information shared in the discussions.

Based on the information I obtained from working with the ASC, the clarifications and proposals provided by the interviewees and my own research, I drafted a completely *independent* report to fulfil my mandate as an *independent*



*advisor*. Throughout the report, my *advice* is expressed in the form of *recommendations*.

### **1.3 Audit Services Canada Mandate**

Appendix 1 provides a detailed explanation of the mandate assigned to Audit Services Canada. However, in the next chapter, I will touch on the issue of a lack of files prior to 1999 that pertain to 2,219 projects with an overall value of \$91.9 million.

A detailed review of the 1999–2003 period was carried out with a sample of 313 projects involving 2,338 awarded contracts valued at \$89.2 million. This period is examined in Chapter 5 of the Auditor General of Canada’s report, published in November 2003.

The subsequent 2003–2007 period, consisting of 2,298 contracts representing \$113.0 million, underwent limited testing during the preliminary audit phase of the mandate in order to assess the controls that were in place and procedures that were followed. In accordance with my mandate, no test has been carried out for formal validation purposes, which is an Auditor General of Canada responsibility.

### **1.4 Review Mandate Costs**

I was given an initial budget of \$750,000 for this review mandate, which is limited to six months. At the time of report writing, the maximum overall cost should be in the neighbourhood of \$610,000. I should point out that “non-Public Service of Canada” expenditures were only \$130,000, or 22% of the overall costs.

### **1.5 Definitions, Roles, Responsibilities, Contractual Tools and Frame of Reference**

The terms and definitions I use in this report (see Appendix 2) merit an explanation, given that any organization, such as the Government of Canada, has its own administrative jargon that may be relatively obscure to the uninitiated.

Readers should pay particular attention to the *Omnibus Strategy for the Procurement of Public Opinion Research Services*, which is the cornerstone of contracting activities, and to the detailed definition of *public opinion research*.

## CHAPTER TWO: GOVERNMENT POLICIES

This second chapter addresses issues that I have grouped together under the heading “government policies,” namely the consequences of the enforcement of the records retention policy, the abundance of public opinion research projects, subscriptions to syndicated studies and the timing of polls.

### 2.1 Access to Files

As concerns gathering evidence from PWGSC and the selected user departments, it turns out that files relating to contracts dating back more than six years had, in general, been destroyed in accordance with departmental file retention standards in effect.

Departments are allowed to destroy contract documents for the provision of goods and services, with the exception of documents relating to *major Crown projects*, after having kept them for a period that varies from five to seven years. Since public opinion research files are not considered major Crown projects, it can be concluded that the maximum length of time they need to be kept is seven years.

All of the documentation, i.e. 4,636 files, representing a total of \$202.2 million, was therefore available from 1999 to 2007 and, in general, access to these departmental files was unfettered.

However, most of the files dating prior to 1999 had been destroyed, making it impossible to conduct a detailed review. Although statistical data are still available for the period from 1990 to 1999, along with a few remaining files, no specific conclusions could be drawn from this handful of public opinion research files. This finding during the course of the mandate raised a number of questions. Should departmental authorities have been notified ahead of time?

## RECOMMENDATIONS

01 - That the Government of Canada ensure that its records retention policy is in line with the normal audit cycle, (usually a minimum of three years, although it can be as long as five years) and that the policy take into account special audit or review cases.

02 - That any changes to the document retention period be reviewed with a view to ensuring that administrative records are maintained and that the changes are applied uniformly by all departments through the use of electronic document management tools.

### 2.2 Number of Public Opinion Research

Between 1990 and 2007, the Government of Canada generated 6,855 public opinion research projects. In the past year (2006–2007) alone, **546** projects were entered by departments into the Research Information Management System. This figure is quite astounding—in fact, it amounts to over **two polls per business day**.



Fiscal year	Number of Contracts	Cost
		(in millions of \$)
1990-91	131	11.1
1991-92	144	7.8
1992-93	217	9.9
1993-94 (*)	90	4.0
1994-95	190	7.1
1995-96	241	9.7
1996-97	351	13.4
1997-98	418	14.8
1998-99	437	14.1
<b>Subtotal</b>	<b>2,219</b>	<b>91.9</b>
1999-00	490	19.2
2000-01	551	19.9
2001-02	686	26.3
2002-03	611	23.8
<b>Subtotal</b>	<b>2,338</b>	<b>89.2</b>
2003-04	610	26.0
2004-05	628	28.9
2005-06	514	26.9
2006-07	546	31.2
<b>Subtotal</b>	<b>2,298</b>	<b>113.0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6,855</b>	<b>294.1</b>

(\*): During the 15-month period from January 1993 to March 1994, the PWGSC Advertising and Public Opinion Research Sector was responsible for monitoring projects.

Can we say, therefore, that the Government of Canada creates a different poll every morning and every afternoon of every business day? Technically, yes, although it's not quite that simple.

This situation is the result of the application of the communication policy (renewed in August 2006), which stipulates that departments must poll the public to find out what people think about possible proposals, amendments and projects and the effectiveness of policies, programs and services and improvements thereto. Polls must also be used to assess the effectiveness of current and future communications activities (such as advertising) and all marketing projects.

These specific and numerous polls accounted for 409 custom research studies in 2006-2007, at a cost of \$27.4M. The balance, \$3.8M, was spent on 137

subscriptions to syndicated/omnibus reports. These subscriptions are addressed in greater detail in the next section. It should be noted that the Auditor General of Canada brought up this issue in her 2003 Report.

The 409 custom research studies carried out last year cover a broad range of topics. Determining the relevance of public opinion research is not part of my mandate; however, given the abundance of these polls, I do believe a few comments and suggestions are warranted.

The decentralization of the authority to commission these studies means that each federal government department has become a client of the polling firms. Individual directorates within a given department or secretariat do not have any responsibility, nor do they have a right of veto. Although the PWGSC Public Opinion Research Directorate advises client departments, its authority is purely moral and is based on the quality and presence of the public servants who work for the Directorate.

Contract negotiation, on the other hand, is centralized within the PWGSC Communication Procurement Directorate. The process for the awarding of these contracts is also discussed in a subsequent section of this report. The current procedure is described in appendices 3 and 4.

So what does the Government of Canada do with all these studies? Faced with the significant number of polls carried out every year, a number of people in both the private and public sectors have questioned the usefulness of some of these polls. The Government of Canada does not have any mechanisms in place for determining whether appropriate use is made of the products obtained. Although the final reports must be submitted to Library and Archives Canada within six months, there are no records of how the polls are used, nor are there any assessments of the product obtained. This aspect of the evaluation of research study suppliers' performance is also addressed in a separate section.

It would be tempting to centralize all of the authority with PWGSC—from determining the timeliness of custom public opinion research projects to negotiating contracts, and even deciding on suppliers. However, given the nature of the services required and the department-specific questions in these custom studies, the process cannot be centralized without creating an administrative bottleneck, coupled with a major loss of autonomy. Shared responsibility is not an option because it would lead to a loss of accountability.

Client departments could, however, maintain responsibility for commissioning specialized studies, as is currently the case, while at the same time being required to provide more detailed information about the initial justification of the study and how the product will be used.

Polls are like a snapshot of public opinion. It makes sense, therefore, that these photos be used immediately rather than simply being put away in the family album.

A comparison of the initial expectations and the final outcome should help avoid conducting an exaggerated number of polls. It also makes it easier to assess the relevance of certain files.

The estimated cost for each of the public opinion research projects is usually disclosed when the project is initially entered in the system. However, when the analysis is published, it is not easy to compare the product and its cost.

## **RECOMMENDATIONS**

**03 - That information supporting the relevance of the project and the choice of supplier be defined, stated and documented in greater detail when projects are entered in the Research Information Management System.**

**04 - That when the studies obtained are published, a detailed report be produced on the use by departments of the findings of the public opinion research.**

**05 - That the total cost of each poll appears on the title page of the document when reports are published.**

**06 - That Treasury Board review its policy encouraging the use of public opinion research by the various federal government departments. Re-opening this question would be tantamount to conducting a cost/benefit analysis of the program.**

## 2.3 Subscriptions to Syndicated/Omnibus Study Reports

For a number of years, some polling firms have been generating their own public opinion research products and projects. Creating demand and dependence on one's products is an intrinsic part of entrepreneurship. Add to this the fact that, because of copyright laws, this research does not have to be made public within the six-month deadline, and the result is an undeniable advantage.

Between 1999 and 2007, departments using public opinion research services acquired 1,120 syndicated/omnibus polls at a total cost of \$27.1 million, broken down annually as follows:

Fiscal Year	Number of Contracts	Cost	% (*)
		(in thousands of \$)	
1999-00	138	3,393	17.7%
2000-01	145	3,158	15.9%
2001-02	153	3,969	15.1%
2002-03	129	3,117	13.1%
2003-04	129	2,795	10.8%
2004-05	169	4,016	13.9%
2005-06	120	2,805	10.4%
2006-07	137	3,845	12.3%
<b>TOTAL</b>	<b>1,120</b>	<b>27,098</b>	<b>13.4%</b>

(\*): Percentage of the annual value of all POR contracts issued.

The cost of the 137 subscriptions to syndicated/omnibus reports in 2006–2007 currently represents 12.3% of public opinion research spending (\$3.9 million), but 25.1% of all research (137/546). Although a strong and clear trend has not been observed, the use of these types of products could increase over the coming years and this issue needs to be addressed immediately.

In section 5.31 of her 2003 Report, the Auditor General of Canada noted that, except in rare instances, the Government of Canada did not negotiate reduced bulk rates for syndicated polls. She cited the example of the *Rethinking Government* studies produced by Ekos Research Associates. A core subscription cost \$27,000 and 10 copies had been purchased in 2002–2003 by various departments at a total cost of \$270,000. In 2006–2007, regarding the same example, the Government of Canada acquired 15 copies of the study *Rethinking*



*Government*, without any advantage due to an increase in volume, and at the same cost. Another example is *Focus Canada* produced by the Environics Research Group. Departments purchased 16 copies at a cost of \$21,000 each for a total of \$335,240, and there was no reduced bulk rate.

Representatives of these suppliers argue, and rightfully so, that the initial overall cost of these analyses is very high and that it is cost-effective for their clients to purchase them as a group. However, over the years, the subscription rates should have dropped as the number of clients increased, which has not been the case. With all due respect for the desire of entrepreneurs to see a return on their initial investment in these products, the Government of Canada, as a key client, should be entitled to a reduction in price that matches its purchasing power. However, this purchasing power is not a factor because purchasing decisions have been split up. There have been attempts within the government to co-ordinate these purchases, but to no avail. And yet private-sector players have told me they expect that the federal government will eventually negotiate reduced bulk rates.

Public opinion research firms offer their clients various syndicated/omnibus study packages, including the packages below. The price may as much as double, depending on the options chosen by the client:

- For the cost of a basic subscription, the client receives a copy of the final report and the study's findings.
- For the cost of a full subscription, the client is also entitled to a personalized analysis and a report on the strategic impact of the findings. In addition, the client has the option of including a certain number of questions in the poll, the results of which will be for the exclusive use of the client; and
- In addition to all the benefits of a full subscription, a special subscription entitles the client to an additional number of questions in the poll and to an individual consultation.

A review of a sample of 85 subscriptions to syndicated/omnibus studies during the period covering 1999–2000 to 2002–2003 (out of a total of 566 studies purchased) revealed the following:

- In the case of 21 study subscriptions (25% of the sample), no document or prospectus issued by the public opinion research supplier and relating to

price, objectives, the poll methodology, target audience, sample size, etc, was found in the files kept by the user departments;

- In the case of 69 study subscriptions (81% of the sample), insufficient or no documentation justifying the subscription was found in the contract files maintained by the user department. As a result, it was impossible to determine whether the studies provided value added for the user departments, nor whether their needs were met. An improvement was nevertheless noted in the quality of the documentation as of 2004; and
- A review of the reports submitted by public opinion research service providers raises certain doubts as to the value added resulting from a number of studies, given the sums incurred and the lack of adequate justification for subscribing to these studies, based on the user department's needs.

In short, although the level of the studies was generally acceptable, questions arise regarding the quality or usefulness of certain studies that, in some cases, look more like high-end magazines than public opinion research publications.

The popularity of syndicated/omnibus studies leads to abuse of the clear directive stipulating that public opinion research reports must be published within six months after they are received. Since these studies are not the intellectual property of the clients, the obligation to have them published is lifted. The fact that a quarter of all studies are not disclosed is cause for concern.

I am, however, sensitive to the arguments of private entrepreneurs who want to maintain their business volume. Indeed, if the studies were published by the federal government within six months of being made public, many private clients would simply wait in order to take advantage of these free publications, which would have a disastrous effect on the profitability of the product. We are dealing here with a conflict between, on one hand, the principles of disclosure in the public domain, and, on the other hand, private interests.

Furthermore, I sometimes found the timing of the purchase of these studies rather surprising. Some departments would subscribe at the very end of their fiscal year, which raises doubts as to whether the subscriptions were really needed. This fourth-quarter issue is addressed further on in my report.

Finally, the Auditor General of Canada noted the political partisanship of certain parts of these studies. Progress has been made on this front, although the fine

line of partisanship is still crossed, on occasion, even in 2007. This topic is discussed at greater length in Chapter 3 of this report.

## RECOMMENDATIONS

**07 - That PWGSC become the sole negotiator for syndicated/omnibus subscriptions. One option that could be considered is user licences, which would limit the random circulation of these studies and the information they contain.**

PWGSC would thus be in a position to assess the timeliness of certain subscriptions.

**08 - That, when carrying out centralized negotiations with suppliers, the Government of Canada establish a schedule with them for the publication of the reports. A period of 18 months following delivery of the studies would be long enough to protect the private market and short enough to ensure compliance with the principle of public disclosure.**

## 2.4 Timing of Polls

Public opinion research suppliers have their own industry cycle and certain periods of the year, such as December and March, are always particularly busy. Suppliers have asked the federal government to avoid these peak periods whenever possible. However, given the decentralization of governmental decisions regarding POR, the industry's request could well fall upon deaf ears.

With little concern for problems in the industry, client departments have the annoying habit of commissioning a disproportionate number of public opinion research studies in the fourth quarter of their fiscal year, i.e., from January to March each year. This fourth-quarter phenomenon showed up in every period for which quarterly statistics were available.

Whether it be in terms of the number of research projects or the amount spent on these projects, some departments incur up to 65% of their annual spending during the fourth quarter. On one occasion, a department actually incurred 100%

of its spending on subscriptions to syndicated/omnibus studies in a fourth quarter. This situation is illustrated in the graphs in Appendix 6.

And yet, government policy requires annual planning.

Unfortunately, this situation is neither unique to public opinion research spending, nor to the Government of Canada. Generally speaking, if expenditure is not incurred during the year, it cannot be carried forward to the next year and unused credits may be cancelled in subsequent years.

## **RECOMMENDATIONS**

**09 - That Treasury Board establish new supply management practices. By giving the impression that they are using up allocated credits for fear of losing them, departments are damaging the reputation of government managers.**

**10 - That the Government of Canada take industry demand into consideration, so as to avoid peak periods when negotiating with suppliers; in return, the industry could offer reduced rates for projects conducted in periods that are less busy.**

## CHAPTER THREE: POLITICS AND PARTISANSHIP

This chapter looks at political partisanship. Let me begin by saying that, with the exception of three syndicated/omnibus reports (dealt with in the next section), **the public opinion research files I examined all complied with political neutrality guidelines.**

I did not analyse the files already examined by the Auditor General of Canada. In the absence of files pre-dating 1999, I was unable to select representative samples among the 2,219 public opinion research projects carried out between 1990 and 1999.

During my mandate, some documents were given to me in confidence. I was also able to consult documents that had been submitted to the Parliament of Canada. No new findings resulted from this review.

### RECOMMENDATION

**11 - That, in light of the many previous audits, the present review and the work carried out by both Houses of Parliament and their respective committees, and given the time that has elapsed, the issue of public opinion research prior to 1999 should be permanently closed.**

This subject is also discussed in the final conclusion of this report (Chapter 6).

### 3.1 Political Issues

A specific clause is generally added to all government contracts for public opinion research, which specifically states that the *“Contractor shall ensure that no written, verbal or electronic reporting to Government of Canada clients will contain information on electoral voting intentions, political party preferences or party standings with the electorate in any jurisdiction in Canada.”*

Some syndicated/omnibus studies poll people on their level of satisfaction with the Government of Canada. Broadly speaking, it is possible to conclude that the questions and answers in such polls are non-partisan, as the goal of such polls is to measure opinion of the government as an institution. Indeed, such polls speak



of “level of satisfaction” and “performance” rather than “popularity” or “voting intention.”

The same logic would apply to polling people on their degree of connection to a community, language, ethnicity or culture, which cannot, in my opinion, be considered partisan in nature.

One of the studies regularly asks respondents about Quebec sovereignty and measures the perception of both Canadians and Quebecers on the likelihood of Quebec separating from the rest of Canada in the next few years (2, 5 or 10 years). The study has been conducted since the mid-1990s. It also measures the performance of the Government of Canada as well as that of the various provincial governments.

It would be plausible to believe that the historic data published in this poll are not partisan in nature and, in some way, help the various departments to respond to how they are perceived by their clients. In 2006–2007, 15 departments each spent \$26,500 to receive this type of results.

Among the studies I examined during my mandate, one regular, quarterly subscription consistently breached the political neutrality standard; another regular subscription committed a debatable breach of this standard; and a third study clearly raises issues with respect to political neutrality. Even though these studies do not fall within the period I was asked to review (1990–2003), it is my duty to draw attention to them so as to be able to properly advise the government on current practices.

The study that poses the greatest problem was purchased on January 6, 2006, following a proposal by the contractor dated October 21, 2005. The results come from an omnibus poll conducted between October 16 and November 6, 2005, the goal of which was to poll Canadians on various aspects of federal and provincial politics.

What becomes immediately apparent is that the period mentioned above coincides with the last federal election campaign.

Although the study purchased excludes a specific chapter on the party allegiances of Canadians, all the other questions are nonetheless related to federal political parties and voting during the last federal election. This study

closely relates to voting intentions in my view, particularly, if one considers the time at which it was carried out.

It should be noted that the study in question was not made public because it was a syndicated/omnibus-type poll, the rights to which remain the intellectual property of the supplier.

Another supplier polled another target group, i.e. 400 company executives, which discusses government priorities and how governments, in particular, the federal government, are performing. This study, too, therefore could be seen as a measurement of the government as an institution.

However, the fall 2006 issue, for example, stated that “...*the current federal government continues to enjoy approval from a larger number of executives than did its immediate predecessor.*”

**In my opinion, such a remark expresses political preference and is contrary to the spirit of the government’s policy.**

In 2006–2007, seven departments purchased this issue for \$26,500 each.

The regular subscription, which in my opinion transgresses with political neutrality, includes similar questions about the performance of both the federal and provincial governments and Canadians’ level of satisfaction.

This study, too, in my opinion, crosses the line with regard to partisanship, publishing a series of questions every quarter on whether or not Canadians approve or disapprove both of the work of the Prime Minister of Canada and of the provincial premiers.

Questions such as the following are asked on a quarterly basis:

*...do you approve or disapprove of the way Prime Minister Stephen Harper or Premier Jean Charest are doing or handling their jobs...*

Historical data are also used to interpret the results, and some comments go beyond being mere statistics, such as the following remark made in the 2006 fourth-quarter report:

*...Mr. Charest remains the least popular premier in the country...*

**In my opinion, such questions are partisan and breach the rule on avoiding questions on electoral voting intentions, political party preference and party standings.**

PWGSC addressed this issue with the supplier, which, however, is continuing to supply such information, believing it to be non-partisan. It should be noted, however, that during the campaign leading up to the January 2006 election, the usual section on the federal government has been removed. **By specifically removing them, the supplier, in my opinion, demonstrated the partisan nature of these questions.** The section was re-included in the following quarter.

In 2006–2007, 16 departments subscribed this report at \$21,000 each.

## **RECOMMENDATIONS**

**12 - That any breach by a supplier of the principle of political neutrality result in the cancellation of the contract in question. Centralization of negotiations for subscriptions to syndicated/omnibus studies will allow the Government of Canada to ensure compliance with its policies and guidelines, particularly those dealing with poll questions of a political nature.**

**13 - That the supplier's senior officer certify upon delivery of all public opinion research reports (customized studies or syndicated/omnibus studies) that the entire study complies with the Government of Canada's political neutrality standard. The credibility and independence of Canada's public service is of fundamental importance to elected officials, voters and public servants alike.**

**14 - That the Government of Canada expand upon and further clarify the currently fuzzy concept of political neutrality.**

### **3.2 Election Period Polls**

The number and cost of public opinion research projects carried out during periods preceding federal elections or referenda since 1999 were analysed. There is clearly no relation between elections and the volume or overall value of polls commissioned by the Government of Canada. The lack of records for the 1990–

1999 period prevents me from drawing any conclusions for that particular period. Moreover, a macro-level review (of volume and overall value) such as this one does not provide sufficient detail to draw definite conclusions.

## **RECOMMENDATION**

**15 - That, given the new legislation establishing fixed dates for general elections, the Government of Canada refrain from carrying out any public opinion research (whether this is in the form of an opinion poll or a focus group) during the 90-day period preceding an election. This would dispel any doubts about the appropriateness of conducting public opinion research during election periods. Obviously, this measure should include provisions for the unexpected dissolution of Parliament.**





## CHAPTER FOUR: DOING BUSINESS WITH THE PRIVATE SECTOR

This chapter deals with methods used to screen suppliers, award contracts and evaluate supplier performance.

### 4.1 Selecting Suppliers and Awarding Contracts: Current Situation

The Auditor General of Canada has criticized methods of initially selecting suppliers and awarding public opinion research contracts. However, the situation, in place as of March 31, 2003, has changed significantly.

In order to fulfill the part of my mandate that consists in “*providing independent advice ... on practices in this regard.*”, I have evaluated current practices and made a number of recommendations for the future.

#### 4.1.1 How the System Works

In simple terms, low-cost projects (under \$25,000) may be awarded to suppliers without initiating a competitive bidding process. In this case, the choice of supplier is discretionary.

A specific procedure has been developed for the majority of public opinion research projects whose estimated cost falls below the acceptable threshold for the industry (currently set at \$200,000). At regular intervals (generally every three years), the Government of Canada launches a “call for standing offers” open to public opinion research suppliers. This is a complex process, which requires a significant investment on the part of both the suppliers and PWGSC. When completed, the process generates a list of pre-qualified suppliers with whom standing offer contracts are signed. Client departments who wish to carry out public opinion research may then select one of these suppliers and request, by means of a “call-up,” that it carry out the study. The choice of supplier is discretionary.

More elaborate projects, whose cost threshold is significantly higher (currently \$400,000), are subject to a pre-qualification procedure comparable to that discussed above, but according to which pre-qualified suppliers have the opportunity to submit a specific offer for each project.

Suppliers are selected according to a simplified but specific competitive bidding process. This is known as a supply arrangement.

Finally, large projects (in excess of \$400,000) are subject to a competitive bidding process open to all interested suppliers. Suppliers are selected as a result of this bidding process.

In short, the Canadian government uses different bidding mechanisms depending on the expected cost of the project in question.

#### **4.1.2 Background on Call-Ups**

It might be helpful to give some background on the work carried out by the Canadian government in 2003-2004 which resulted in a formula now commonly used by departments and suppliers – that of call-ups against standing offers. This method currently accounts for 75% of the value of public opinion research contracts.

Before 2004, standing offers were divided between two groups: six departments which controlled their own list of suppliers, on the one hand, and all the remaining departments, which used a common list, on the other. A ceiling of \$100,000 was in place, but was not mandatory everywhere.

Since 2004, standing offers have been simplified into three categories of public opinion research (qualitative, quantitative and mixed); these apply to all departments. The competition organized to establish supplier lists specifies that evaluations should take two variables into account: technical and professional qualifications (70%), and financial variables (30%).

As soon as a supplier is deemed to measure up to a minimum threshold, that supplier may be entered on the list of potential suppliers. Once on the list, all suppliers are presumed to be equal.

When departments need to carry out a public opinion research project, they are invited to choose a supplier from the list according to criteria which do not take into account that supplier's rank or number of points. Points and rankings are divulged neither to suppliers nor to client departments.

### **4.1.3 Results**

For the period 2003-2007, two departments stand out as important clients: Health Canada accounted for nearly a quarter of total expenses (exceeding \$7 million in 2006-2007), while Human Resources and Social Development Canada accounted for approximately 12% of contracts (nearly \$4 million last year). On the heels of these come six departments accounting for 5% of the overall envelope (approximately \$1.5 million per department annually).

Between 1999 and 2007, some departments consistently favoured a specific supplier. For instance, Health Canada used Environics Research Group for approximately a third of its contracts, while Human Resources and Social Development Canada spent 45% of its public opinion research budget on Ekos Research Associates.

Overall, during the period 1999-2007, three suppliers accounted for 45% of the total value of public opinion research contracts granted on behalf the entire Canadian government: Ekos Research Associates (19%), Environics Research Group (14%) and Ipsos Reid (12%).

### **4.1.4 Findings**

The evaluation results of calls for standing offers carried out in 2004 have not been disclosed to departments. Consequently, all suppliers on the list are considered equal for the purposes of contract allocation. After four years of operations, parallels cannot be drawn between initial evaluations and actual results. While it is possible that departments have ignored highly rated suppliers, the opposite is equally possible. Nevertheless, it bears mentioning that all the suppliers selected have been top-rated.

The decision not to disclose supplier rankings deprived client departments of information about their suppliers' merit.

Incidentally, once a supplier had been successful in getting on the supplier list, that supplier could not simply wait to be chosen according to an automatic rotation system, but rather had to actively sell its services to client departments.

**In my opinion, although this practice of ensuring the constant vigilance of suppliers may constitute a guarantee of future service quality, although it increases the risk of conflict of interest or proximity between suppliers and public servants with the authority to make selections.**

The current system has therefore resulted in specializations on the part of departments; some suppliers manage to sell their products better than others.

This discretionary method of selection may lead to situations where partiality and conflict of interest could arise. After several years of use, this process has been deemed, according to legal opinion, to be non-competitive. Awarding call-ups according to the discretion of a department, based on very broad criteria, is a violation of the rule of competition. I am not in agreement.

**In my opinion, applying the rules chosen in 2004 for the submission of standing offers is in keeping with the spirit of the concept of competition.**

The selection of suppliers is governed by criteria relating to expertise, experience, ability, availability, in-depth technical knowledge, and satisfaction with services previously rendered. Analysis has shown that these criteria are not being applied in a sufficiently rigorous and restrictive manner, making it possible to select or exclude suppliers based on the same criteria. The situation is compounded by the lack of a method for evaluating supplier performance; this is addressed in section 4.2.

Accordingly, when presented with the same submission, two different decision-makers at the same department could conceivably select completely different suppliers. With the procedures currently in effect, this situation does not guarantee the standardization desired to avoid excesses. Although departments comply with the established documentation standards, these standards are insufficient to ensure a selection process that maximizes integrity and impartiality. Justifications for the selection of particular suppliers do not explain, for example, reasons for excluding certain suppliers.



**I am of the opinion that, while the application of the current procedure has enabled us to attain the objective of free choice on the part of departments, it has also resulted in certain laxity in justifying selections.**

The concentration of responsibilities and the fact that the abovementioned standards are relatively imprecise result in an inadequate separation of duties and increase the risk of conflict of interest. This situation could be of concern, particularly since PWGSC does not have any real coercive power. According to the chain of responsibility, client departments have full authority throughout the process: from the launch of public opinion research projects until the certification of the final payment.

The role of PWGSC's Public Opinion Research Directorate is to provide technical and professional support. Although client department must go through this directorate for various matters, such as obtaining a file number, they may nonetheless completely ignore the advice and recommendations provided. Currently, the situation does not pose any particular problems owing to the competence of the Directorate's employees, but things could change in the future. The authority of this directorate lies at the level of moral persuasion. As for the other contract-granting PWGSC directorate, its mandate would not be to question the choice of supplier even if it had the power to do so, as it is the contracting party.

Deviating from this chain of authority and going beyond the departments in order to ensure sufficient compensatory control to allow for an adequate separation of duties might result in a serious loss of accountability.

**In my opinion, better controls do not result from increasing the number of administrative hoops. Rather, the government should focus on tightening selection standards, as discussed below, and establishing a real internal audit plan that would address both prevention and correction.**

The current phase of call-ups against standing offers has reached its limit. It was initially expected to last three years; 2007 marks its fourth year. Accordingly, PWGSC is preparing another competitive bidding process for suppliers while evaluating the results of the 2004-2007 period. Before



proposing several avenues for improvement (see section 4.3), I will deal with the suppliers' performance evaluation, or rather the lack of a performance evaluation.

As such, my recommendations regarding the selection of suppliers are included in Section 4.3.

## **4.2 Evaluation of Performance and Client Satisfaction**

Technically, suppliers know that their services are adequate because they always receive the full contract amount. While they may risk payment delays, non-payment is never an issue. As they are always paid in full, they tend to forgive any payment delays that may arise.

Project managers in the Public Service attest that the delivered product is in compliance with the terms and conditions of the contract by certifying the payment request as set out in section 34 of the *Financial Administration Act* (FAA). Strictly speaking, this is not a performance evaluation.

Although it is possible to express dissatisfaction verbally and use time as a negotiation tactic, the only truly effective method of expressing significant dissatisfaction is deciding not to do business with a given supplier in the future. Clearly, this is not an ideal performance evaluation method.

Incidentally, the use of an automatic contract allocation formula would completely negate the need for performance evaluations. Suppliers would simply wait their turn, without any effort.

All the suppliers we have encountered have their own system of verifying client satisfaction, even though the decentralization of decision-making authority does not give them any information about the overall satisfaction of the Canadian government. In fact, for some entrepreneurs, the Canadian government is not one significant client but rather a series of small separate clients.

The official practice of not conducting evaluations has its roots in the fear of disclosing evaluation results and making oneself vulnerable to possible legal proceedings. Fearing recourse to the *Access to Information Act*, everyone agrees that it is better to avoid issuing evaluations that could end up in the hands of both the supplier and, potentially, that supplier's competitors (even though

measures exist to protect competitive variables).. Having to publicly discuss, or rather defend, one's opinions on the professional work of public opinion research suppliers is a challenge that few public servants wish to undertake. Moreover, the fear of possible lawsuits on the part of suppliers not in agreement with evaluations and their impact on their business tends to dissuade even the die-hard enthusiasts. In short, there is no official evaluation. Everything is informal.

However, one of the criteria for selecting suppliers is in fact the evaluation of past performance and client satisfaction. As I mentioned above, these criteria are not precise and rigorous enough; that of performance evaluation is totally inadequate.

A section in one acquisitions policy stipulates the following:

*"Canada may reject a bid where any of the following circumstances is present: d) with respect to current or prior transactions with the Government of Canada, ... 4) Canada determines that the Bidder's performance on other contracts, including the efficiency and workmanship as well as the extent to which the Bidder executed the work in accordance with contractual terms and conditions, is sufficiently poor to jeopardize the successful completion of the requirement being bid on."*

The problem rests with the definition of the terms "sufficiently poor" and "jeopardize." Asking the Public Service to speak about the subject is akin to attempting to square the circle.

Once again, this problem does not apply solely to public opinion research contracts. Moreover, it would do no good to simply remove the performance evaluation obligation from governmental policies and pretend that the problem has disappeared; the problem must be resolved.

Various departments have thought about this problem, and some avenues for action have indeed been developed. Incidentally, entrepreneurs would also welcome some forms of evaluation. For them, the worst outcome would be to see this problem resolved by way of an automatic selection of suppliers, which would completely eliminate the factors of competence and performance from the decision-making process.

## RECOMMENDATIONS

16 - That PWGSC, along with public opinion research suppliers, develop a simple, efficient and useful performance evaluation system. Inviting suppliers to the table would ensure better co-operation between the stakeholders.

17 - The evaluation system should ask the following questions:

- 1) Does the delivered product comply with the contract in terms of the budget?
- 2) Was the product delivered on time?
- 3) Did the supplier's professional advice with regard to developing a questionnaire and moderator's guide add value?
- 4) Is the written report specific, readable, well documented and written in proper English and French?
- 5) Did the verbal presentation make the results easier to understand?
- 6) Were the focus group meetings effective owing to the quality of the moderator, the participants and the facilities?

I admit that this basic system may seem simple and rudimentary. Nevertheless, it is better than the current situation where nothing is *officially* written down.

### 4.3 New Selection of Suppliers and Awarding of Contracts

It is not my job to get into the details of new calls for tender and their eventual use. However, given the importance of the method of using call-ups against standing offers, I intend to discuss some specific issues.

In section 4.1, we saw that the application of the 2004 formula resulted in inconsistencies. First, using the rank obtained by suppliers solely to establish a list of firms that are considered equal to each other has deprived the Canadian government of an important selection tool. Moreover, telling client departments that they have full discretionary authority to take on suppliers based on fairly general criteria has made it possible to justify both a supplier's selection and that supplier's rejection. Accordingly, it is not surprising that, despite existing documentation, justifications of decisions are sometimes limited.

The aversion to discretionary decision-making on the part of the Public Service is strong, especially when accompanied by distaste for evaluating the performance of suppliers. There is a strong tendency to favour formulas that are less demanding and potentially compromising and that rely heavily on automation, such as an automatic rotation of suppliers.

The current formula, which involves a discretionary choice from a list of suppliers previously qualified as part of a competitive bidding process, enables the Canadian government to benefit from the expertise of its public servants and obtain meaningful results. Although some problems have emerged, such as a lack of rigour or too-vague criteria, in practice the system does work.

The past four years have also shown that Health Canada and Human Resources and Social Development Canada cannot be compared to other client departments. Their needs, both in terms of specialization and in terms of volume of public opinion research, justify a different approach. Suppliers have also developed a professional specialization that serves the Canadian government well.

## **RECOMMENDATIONS**

**18 - That future calls for standing offers for public opinion research consist of two specialized competitions for Health Canada and Human Resources and Social Development Canada, and one general competition for other Canadian government departments.**

The objective of the two specialized calls for standing offers would be the compilation of a list of five suppliers specializing in the domain of the client department.

**19 - That the selection of a supplier specifically for a certain research project be justified in a more rigorous manner, and that the supplier be compared to other suppliers on the list. That the annual percentage of business given to each supplier corresponds to that supplier's rank according to the competition.**

**20 - That the general competition have as its objective to compile a list of several suppliers (e.g., a dozen companies) which would then be subdivided**

into three sub-lists of four suppliers. That these sub-lists be equal in strength with regard to the results obtained during the competitive bidding process.

21 - That PWGSC must manage the rotation of these three sub-lists in order to ensure proper use. The departments should retain the authority to select their suppliers for each public opinion research project, but that they do so from a sub-list of four firms. More rigorous justification criteria should apply and the selection of a supplier should also be justified in comparison to the other three firms on the sub-list. PWGSC would be responsible for the annual responsibility of verifying the congruence between the degree of use of firms and their results in the competitive bidding process.

22 - That the rules for standing offers be relaxed, especially as regards professionals who work with suppliers. The reality of workforce movements and career progress in this industry means that the freezing of the list of professionals no longer suffices.



## CHAPTER FIVE: ADMINISTRATIVE ISSUES

This chapter covers two issues of a more administrative nature: billing method and the dangers of splitting contracts so as to comply artificially with authorized limits. Lastly, issues that I feel need to be brought to the attention of the Auditor General of Canada or to the Office of the Comptroller General of Canada are discussed.

### 5.1 Billing Method

The review of the sampled projects revealed that professional fees charged by suppliers are still billed at a **firm price**, in accordance with the terms and conditions of contracts issued by PWGSC, instead of being billed on the basis of **limitation of expenditures**. This situation affects supplier invoices in a variety of ways. A few facets of the issue are shown in the examples that follow:

- The great majority of the invoices examined did not provide a breakdown of the professional fees charged on an individual basis. The names of employees who billed for their services, the number of hours worked and the hourly rate charged do not appear on the invoice.

The lack of detailed information on invoices makes it impossible for departments to ensure that the work actually done corresponds to the budget submitted by the supplier before the start of the work or to ensure that the project was carried out by the employees identified by the supplier in its bid before the start of the work.

This situation does not comply with the general conditions of the "General Conditions – Services" directive, which stipulates that *"If applicable, fixed time labour rates, level of effort and the amount invoiced will be shown separately."*

This was still the case in August 2007 and applies to supplier invoices relating to call-ups, single-source contracts, calls for tender and supply arrangements that were analysed as part of this review.

- In 43% of the cases sampled, the amount invoiced for professional fees corresponds exactly to the amount negotiated between the department

and the supplier, indicated in the bid submitted by the supplier as the basis of payment. Cases for which the professional fees charged were less than those listed in the contract were few.

- Of 98 files reviewed in which contracts list direct costs and travel costs separately from professional fees and in which supplier invoices were traced, 22 failed to provide a breakdown of professional fees and direct costs (e.g., translation and subcontracting). In addition, in six cases, travel costs were not invoiced separately from professional fees and direct costs, despite the fact that the contracts provided for such a breakdown. The situation is troublesome, as direct costs and travel costs must be billed at cost and travel costs must comply with Treasury Board's *Travel Directive*.
- In 30% of samples, none of the supporting documents that had to be provided by suppliers were traced to the contract or financial files. These documents are required to justify the breakdown of direct costs and travel costs.

The above examples show that the use of firm-price contracts results in a greater risk of excessive costs compared with the services actually provided. This is attributable to the fact that the price departments pay is based on estimated costs, rather than on costs truly incurred. Estimated costs generally include reserves to cover the risk of the supplier exceeding costs for this type of contract.

## RECOMMENDATION

**23 - That, as part of the upcoming standing offer, PWGSC use the "limitation of expenditures" billing method and ask contractors to provide a breakdown of costs and related supporting documents at the end of each public opinion research project.**

### 5.2 Successive Research and Contract Splitting

Two elements are worth noting: the similarity and proximity of polls.

Based on the sample of 213 public opinion research projects requiring work to be carried out specifically for the Government of Canada, many departments

conducted similar polls on an identical topic at regular intervals and used call-ups against standing offers as the contractual tool. A series of similar polls on an identical subject refers to them as a "wave."

Generally, within each department, call-ups related to a wave went to the supplier that carried out the initial project. These suppliers can vary from one department to another and from one wave to another.

For the period between 1999–2000 and 2002–2003, six different waves involving six departments were identified and concerned 33 public opinion research projects (11% of the sample) totalling \$4 million. Each wave identified comprised two to eight public opinion research projects. The following facts were noted:

- Of the 33 projects making up the six waves identified, 32 used call-ups as the contractual tool for the transactions;
- In the case of departments using standing offers with a maximum limit, 19 public opinion research projects that were part of the waves were awarded for amounts that did not exceed the maximum \$100,000 limit established for call-ups. Fifteen projects were awarded for amounts between \$95,000 and \$99,997. However, when the value of contracts relating to the same wave is compiled, the maximum limit is exceeded upon the awarding of the second contract;
- The maximum limit of \$100,000 was in effect until 2004, when it was increased to \$200,000.

This remains the case in 2007. The existence of waves continues to increase the risk of contract splitting, owing to the possibility of considering each element of a single wave as a separate call-up that is not related to similar polls conducted previously on a same subject.

In addition, a number of projects were carried out at intervals that were so close (sometimes four to six months) that they could not show a tangible difference in public opinion. The review of the justifications for these public opinion research waves did not confirm the reasons why the studies had to be conducted at such close intervals.

Public opinion can sometimes change quickly. We should have the opportunity to react just as quickly in order to measure, for example, the impact of certain policies. Justifications must demonstrate this.

**Consequently, in my opinion, without the appropriate justification, the awarding of call-ups related to public opinion research projects could contravene the Treasury Board Secretariat's *Contracting Policy*.**

## **RECOMMENDATION**

**24 - That PWGSC have a veto power regarding the awarding of public opinion research studies when the subject is similar to those of other studies conducted in the recent past. The wave formula should not be banned, but should be identified as such and the appropriate awarding process be used.**

### **5.3 Transfer of Certain Aspects to the Auditor General of Canada and the Comptroller General of Canada**

The review of the 213 public opinion research sample projects selected revealed cases of non-compliance with the terms and conditions of public opinion research service contracts and certain administrative elements. This is a good opportunity to notify the Auditor General of Canada, who can follow up on them as part of her mandate. Appendix 5 lists a few cases, all of which occurred during the 1999–2003 period. With the powers she holds, the Auditor General of Canada could pursue the analysis of more recent years.

It is obvious that some of my observations and recommendations will also involve the Controller General of Canada, notably through the implementation of a horizontal audit of criteria, justifications and the selection of public opinion research service providers.

**Upon my submittal of this report to the Department of Public Works and Government Services, I will provide a copy to the Auditor General of Canada in due time.**

## CHAPTER SIX: KEY RECOMMENDATIONS AND CONCLUSION

### KEY RECOMMENDATIONS

Since the Auditor General of Canada's November 2003 report (covering the 1999–2003 period), which found public opinion research projects to be well managed, and her other report in 2005 on the quality and dissemination of poll results, many weak links were strengthened. However, a number of administrative measures still need to be taken.

The Government of Canada has the opportunity to review its policy encouraging its departments to do public opinion research. The number of such research projects and related costs are considerable.

The Government of Canada must be more rigorous in defining the rationale and decisions behind its choice of public opinion research suppliers. The decentralization of decision-making authority results in inconsistent decisions. Without resorting to excessive automation through an overly restrictive rotation of suppliers, the Government of Canada must be able to combine selection with performance.

In the case of syndicated/omnibus public opinion research, where the supplier initiates research, decisions relating to the timeliness of procurement and the negotiation of purchases should be centralized. The studies should also be made public by the Government of Canada.

The Government of Canada must be able to adequately evaluate the public opinion research services it is provided, while meeting access to information requirements. The lack of a formal evaluation process has become problematic.

The Government of Canada should be stricter in its application of political neutrality rules. Although the number of files in which partisan elements arise is very low, the fully independent nature of the machinery of government justifies a zero tolerance approach in the matter.

Other administrative changes should be implemented, especially with respect to the billing of services, which should be on a real-cost, not estimated cost basis.



Efforts should also be made to avoid the excessive concentration of spending during the last quarter of the Government of Canada's fiscal year.

## **CONCLUSIONS**

The review mandate has led me to examine numerous administrative files and review a large number of polls. My qualitative analysis is not limited to files in the 1990–2003 period, but includes projects being carried out this fiscal year in order to have a comprehensive view of current practices.

Owing to the scope of my work, I am able to advise the Government of Canada not to launch any other investigations or special procedures with respect to this government activity for the period ending March 31, 2003. Unlike other issues that have been the subject of investigations and commissions, the services purchased were actually rendered; the Government of Canada received measurable and verifiable services in exchange of payment.

In addition, it should be noted that the splitting and average value of the contracts (about \$43,000) makes it more difficult to establish fraudulent systems.

However, we must continue to be vigilant.

## CHAPTER SEVEN: ACKNOWLEDGEMENTS

A mandate like this cannot be carried out without the co-operation and contribution of a number of people. From the outset, I asked that I be completely isolated from governmental and departmental political machinery. My request was accepted and honoured scrupulously.

I therefore had the opportunity to receive administrative support from Public Works and Government Services' Investigations and Litigations Support Office. Under the direction of Myra Conway, I was fortunate enough to receive the outstanding support of Micheline E. Paquette and Lynne M. Deachman. They made my job much easier and I gratefully acknowledge their discretion.

Audit Services Canada quickly and skilfully took on the mandate I entrusted to them. They put together a high quality multi-disciplinary team that was fully devoted to the mandate. Thanks to their diplomacy and authority, our questions were answered, when possible. Under the leadership of André Auger, with whom I was in contact and met with regularly, the audit team headed by François Lavoie provided me with first rate service. Our discussions on the progress of their work were always interesting. I would also like to take this opportunity to thank Michel Lauzon, Joseph Caramagno and François Marcotte for their professionalism.

I worked with two specific PWGSC directorates, namely the Public Opinion Research Directorate and the Communications Procurement Directorate. I would like to underscore the wholehearted co-operation of the heads of these two units, Laurent Marcoux and Richard Robesco. The contributions of Hélène Bleau and Paul Roland must also be mentioned.

In order to honour people's requests to remain anonymous, I would like to extend my thanks to the individuals at the political level and in the private sector who agreed to meet with me over the course of my mandate. I hope that they will be able to recognize their suggestions and comments in this report.

Lastly, I would like to thank Sylvain Belanger, who served as my administrative assistant in Ottawa.



## APPENDIX 1

### MANDATE OF AUDIT SERVICES CANADA

#### WORK ACCOMPLISHED

Audit Services Canada (ASC) was mandated to support the Independent Advisor in conducting his review. To this end, the mandate of ASC was limited to the presentation of findings based on the status of the provision of public opinion research services covering the review period, after the following tasks had been carried out.

- a) Review of government policies and directives on public opinion research issued between April 1990 and March 2007 and the corresponding management framework;
- b) Creation of a financial database to include all contractual transactions involving public opinion research initiated by Government of Canada departments and agencies for the period from 1990-1991 to 2006-2007, so as to produce the statistics required for the review;
- c) Review of contractual files maintained by PWGSC and departments initiating public opinion research projects, to ensure impartiality, equity, transparency and standardization in the awarding of contracts, in compliance with Treasury Board's Contracting Policy;
- d) Monitoring of reports issued by the Office of the Auditor General between November 2003 and February 2007 and related to public opinion research;
- e) Meetings with departmental co-ordinators of public opinion research in the departments chosen for the review; and
- f) Validation of findings with the management of some departments chosen for the review.

#### METHODOLOGY AND SCOPE OF WORK

The review was carried out using the internal audit standards of the Institute of Internal Auditors and the audit standards established by the Canadian Institute of Chartered Accountants. The mandate involved formal planning, risk assessment, a review program and a sampling program based on the risks identified. In addition, every public opinion research project reviewed was carefully documented, using documents made available to ASC.

### *Period from 1990-1991 to 1998-1999*

The public opinion research projects carried out from 1990-1991 to 1998-1999 were not reviewed in detail, since files were not retained by PWGSC and user departments. This situation is explained by the fact that files from this period were destroyed in accordance with the document retention procedures in effect within the departments, which provided for a retention period of six years for documents related to public opinion research service contracts.

### *Period from 1999-2000 to 2002-2003*

The detailed review of public opinion research projects focussed essentially during the period from 1999 to 2003.

The following review criteria were validated to allow for an assessment of existing methods of awarding and managing public opinion research contracts:

- Justification of the choice of supplier for public opinion research services;
- Existence of a statement of work describing deliverables and a bid issued by the supplier;
- Assignment of a registration number by PWGSC in compliance with the policies in effect;
- Contract issued by PWGSC;
- Final report issued by the supplier; and
- Documentation in support of claims for payment.

### *Period subsequent to 2002-2003*

The public opinion research projects carried out during the period after 2002-2003 were subject to limited testing during the preliminary review phase of the mandate to determine what controls were in place and what risks were associated with the awarding of public opinion research contracts.

In addition, the findings for the 1999-2000 to 2002-2003 period were followed up with PWGSC personnel involved in reviewing and awarding public opinion research contracts to identify corrective measures and compensating procedures implemented to correct any weaknesses identified. These measures were also discussed with some departmental



public opinion research co-ordinators in departments covered by the review.

However, in accordance with the mandate of ASC, no testing was conducted in order to formally evaluate information on the compensating measures implemented after 2002-2003, as reported by PWGSC and departmental public opinion research co-ordinators.

### SAMPLE OF PROJECTS REVIEWED IN DEPARTMENTS

A judgmental sample of 313 public opinion research projects carried out by 13 federal departments from the reference period and for which public opinion research contract files were available was selected, that is, from 1999-2000 to 2002-2003. The sample coverage represents 25.8% of the value of the public opinion research projects carried out by the Government of Canada from 1999 to 2003. The size of the sample per department is based on the value of public opinion research contracts awarded by each department. The sample of projects reviewed is broken down as follows by type of project and by department:

	<i>Departments selected</i>	<i>Call-ups</i>	<i>Sub- scriptions</i>	<i>Sole source</i>	<i>Other</i>	<i>Total</i>	<i>Value</i>	<i>Cover- age</i>
							(000\$)	
1.	Health Canada	27	10	5	-	42	\$3,529	27.3%
2.	Industry Canada	11	18	5	2	36	\$2,267	38.%
3.	Human Resources and Social Development	20	5	4	1	30	\$3,063	29.2%
4.	Canada Revenue Agency	18	6	1	-	25	\$1,631	51.2%
5.	Environment Canada	12	4	5	4	25	\$1,856	57.3%
6.	Natural Resources	11	3	11	-	25	\$1,250	36.0%
7.	Treasury Board Secretariat	8	7	5	5	25	\$2,300	57.1%
8.	National Defence	11	6	2	1	20	\$1,792	66.1%
9.	Justice Canada	10	7	2	1	20	\$ 675	23.3%
10.	Finance Canada	15	1	2	1	19	\$1,474	65.4%
11.	Foreign Affairs	7	2	3	4	16	\$1,416	51.7%
12.	Indian and Northern Affairs	5	7	3	-	15	\$ 701	39.1%
13.	Privy Council Office	5	9	1	-	15	\$1,038	72.9%
	<b>Total</b>	<b>160</b>	<b>85</b>	<b>49</b>	<b>19</b>	<b>313</b>	<b>\$22,992</b>	<b>25.8%</b>

NB: The "Other" heading includes supply arrangements (14), calls for tender (4) and confirming orders (1).

Call-ups against a standing offer and subscriptions to syndicated/omnibus studies account for up to 87% of the annual value of public opinion research contracts. Consequently, the sample selected included a significant proportion of call-ups and subscriptions, in line with the public opinion research contract population.

## APPENDIX 2

### PUBLIC OPINION RESEARCH DEFINITIONS

Section 8 of the *Communications Policy of the Government of Canada*, issued in August 2006 and currently in effect, defines *public opinion research* as follows:

*Public opinion research is the planned gathering, by or for a government institution of opinions, attitudes, perceptions, judgements, feelings, ideas, reactions, or views that are intended to be used for any government purpose, whether that information is collected from persons (including employees of government institutions), businesses, institutions or other entities, through quantitative or qualitative methods, irrespective of size or cost.*

*The information gathering may be associated with a broad range of activities, for example: policy research; market research; communications research, communication strategies and advertising research; program evaluation; quality of service/customer satisfaction studies; omnibus surveys, with the placement of one or more questions; syndicated studies; or product development.*

*The following research and/or methods for obtaining opinions and/or advice are not considered to be opinion research: literature reviews or reviews of secondary sources, including reviews of already conducted public opinion research; secondary analysis of previously collected public opinion research data; and verification of performance of services or delivery of goods in contract situations.*

*Public opinion research helps the government to:*

- ✓ *better understand Canadian society;*
- ✓ *identify citizen needs and expectations;*
- ✓ *assess the public's response to proposals or to possible changes or initiatives;*
- ✓ *assess the effectiveness of policies, programs and services;*
- ✓ *measure progress in service improvement;*
- ✓ *evaluate the effectiveness of communication activities such as advertising; and*
- ✓ *plan and evaluate marketing initiatives, among other applications.*

## ROLES AND RESPONSIBILITIES

The key responsibilities of stakeholders within the Government of Canada with regard to the delivery of public opinion research services are as follows:

a) PWGSC – Public Opinion Research and Advertising Co-ordination Directorate

PWGSC's Public Opinion Research Directorate (PWGSC PORD) provides co-ordination and advisory services for all Government of Canada public opinion research. The Directorate facilitates studies by guiding client departments throughout the entire process — from the research planning and procurement to completion of the final report — to ensure that objectives are met and that the research undertaken conforms with Government of Canada policies and Treasury Board regulations as well as industry standards.

Directorate representatives work closely with research coordinators in departments and agencies, guiding them through the steps in the process of acquiring POR services. The Directorate offers assistance tailored to the specific needs and objectives of each organization, on topics such as methodology, legislative and policy requirements, industry standards, procurement methods, and ways of achieving value for money.

In addition, pursuant to the *Communications Policy of the Government of Canada*, PWGSC PORD, as the technical and co-ordinating authority for public opinion research projects, assigns project registration numbers authorizing contracts to proceed.

Lastly, PWGSC PORD manages the contractual database for public opinion research services and produces an annual report on the federal government's public opinion research.

b) PWGSC – Communications Procurement Directorate

As defined in section 310 of PWGSC's *Supply Manual*, the responsibilities of the PWGSC Communications Procurement Directorate (PWGSC CPD) as a contracting authority consist mainly of:

- Launching calls for tender for public opinion research services through the government's electronic tendering service, MERX, or using lists of pre-qualified suppliers;
- Evaluating proposals issues by issued by bidders in accordance with the methodology prescribed in the *Omnibus Strategy for the Procurement of Public Opinion Research Services* under the new contracting regime adopted by PWGSC in 2003;
- Selecting the supplier, except in the case of call-ups against a standing offer and sole-source contracts, when the user department selects the supplier from lists of pre-qualified suppliers; and
- Issuing contract documents based on the needs of the user department initiating the service request, once PWGSC PORD has assigned a project registration number.

c) User departments

Pursuant to the Communications Policy of the Government of Canada, user departments are required to:

- Co-ordinate the planning and implementation of public opinion research with PWGSC according to established procedures.
- Contract public opinion research services through PWGSC.
- Submit, within six months of the completion of public opinion research fieldwork, copies of final reports to the Library of Parliament and to Library and Archives Canada.
- Share research results with PWGSC and with other Government of Canada departments and agencies that have an interest in the findings.
- Release final research results to the public promptly, upon request.
- Draw up a comprehensive communications plan.

According to section 310.5 of the *PWGSC Supply Manual*, departments and agencies must notify PWGSC at the beginning of a project planning exercise if the award of a contract for public opinion research or advertising services is likely. Departments and agencies generally require PWGSC's permission before proceeding.



## CONTRACTING TOOLS

Various contracting tools are available to permit departments to enter into public opinion research contracts through PWGSC. The terms and conditions and limitations of these tools are outlined in section 1.5 below. The tools are defined in the *PWGSC Supply Manual* as follows:

- Invitation to tender (ITT)  
An invitation to tender is a bid solicitation document used by PWGSC when the estimated value of the requirement exceeds \$25,000; two or more sources are considered capable of supplying the requirement; the requirement is adequately defined in all respects to permit the evaluation of tenders against clearly stated criteria; tenders can be submitted on a common pricing basis; and it is intended to accept the lowest-priced responsive tender without negotiations.
- Standing offer  
A standing offer is not a contract. It is an offer from a supplier to provide goods and/or services to clients at prearranged prices or pricing basis and under set terms and conditions for a specified period on an as-and-when requested basis. It is established further to an invitation to tender that identifies public opinion research suppliers selected on the basis of merit.
- Call-up against a standing offer  
A call-up against a standing offer is a contract issued to a pre-qualified supplier chosen from a list of suppliers established on a competitive basis and in accordance with pre-established prices and conditions as per the standing offer.
- Sole-source contract  
A sole-source contract is a contract awarded in a non-competitive manner in accordance with one of the four exceptions provided for in the *Government Contracts Regulations*, i.e., an emergency, amount less than \$25,000, public interest or intellectual property.
- Supply arrangement  
A supply arrangement involves inviting advertising service suppliers who have already qualified through a competitive process to bid on a specific contract within a range of prices established according to the *Omnibus Strategy for the Procurement of Public Opinion Research Services*.

Advertising service suppliers are then selected based on detailed evaluation criteria outlined in the invitation to tender, and further to an evaluation of the technical and financial proposals they have submitted.

- Bid

A bid is a tender, proposal or quotation submitted in response to a solicitation from a contracting authority. A bid covers the response to any of the three principal methods of soliciting bids, i.e., Invitation to Tender, Request for Proposal and Request for Quotation.

- Firm price contract

A firm price contract is a contract that specifies the total payable or one in which the total payable can be calculated by multiplying identical units of work or identical items delivered by a predetermined fixed unit price.

- Purchase order

A purchase order is a purchaser's written offer to a supplier formally stating all terms and conditions of a proposed transaction.

- Sole-source contracts for syndicated/omnibus studies

The Government of Canada regularly subscribes to various syndicated studies or omnibus surveys for public opinion research purposes. They cover a range of issues, including matters that are of interest to the Government of Canada and, occasionally, issues relating to the image of political parties or voter preferences.

These studies are produced periodically, independent of the Government of Canada, by public opinion research suppliers who sell them on a subscription basis to a number of different clients, including various levels of government, as well as non-governmental organizations. The studies are protected by copyright and the information in the studies cannot be shared with other departments once it has been obtained.

Consequently, these publications are acquired through a sole-source contract in accordance with section 6 of the *Government Contracts Regulations* because only one person or company is capable of performing the contract.

## TERMS OF REFERENCE

In July 2003, PWGSC adopted the *Omnibus Strategy for the Procurement of Public Opinion Research Services* under the new contracting regime with a view to improving the management of public opinion research by focussing on the following four principles:

- Value for money
- Stewardship
- Flexibility
- Transparency

The *Omnibus Strategy for the Procurement of Public Opinion Research Services*, which is the current reference for the procurement of public opinion research services, provides the following guidelines:

- a) To replace the standing offers set to expire on December 31, 2003, the government introduced a set of three national standing offers and three complementary sets of supply arrangements for research in each of the three research categories (quantitative, qualitative and combined quantitative/qualitative), valid for a three-year period.
- b) These national standing offers and supply arrangements are subject to a rigorous competitive process on MERX, the government's electronic tendering service. Proposals are evaluated according to the capacity of the bidding firm, the experience/expertise of its personnel, and a test case project.
- c) Technical assessment of national standing offers accounts for 70% of the bidder's total score and costing for the test case accounts for 30%.
- d) Call-ups against a standing offer may not exceed \$200,000 and sub-contracts and direct costs are charged at cost.
- e) The Treasury Board Secretariat concluded that the awarding of call-ups to pre-qualified suppliers on a rotational basis was not effective in the case of public opinion research contracts, given the expertise required to respond to the specific research requirements of the various government departments commissioning public opinion research.

Consequently, in the case of call-ups against standing offers, the Treasury Board Secretariat approved a supplier selection process based on the following criteria:

- Supplier's expertise as concerns the topic of the public opinion research, the target audience and the methodology.
  - Supplier's experience, capacity and availability.
  - Specialized techniques required.
  - An evaluation of prior performance and client satisfaction.
- f) Supply arrangements may not exceed \$400,000. PWGSC is responsible for these contracts, which are awarded further to competitions between pre-qualified suppliers.  
Supply arrangements are valid for three years.
- g) For public opinion research work exceeding \$400,000, an invitation to tender is issued via MERX.
- h) Public opinion research contracts are not subject to international trade agreements and Canadian content regulations stipulate that at least 80% of the total price of the service must be provided by individuals based in Canada.
- i) PWGSC is responsible for developing methods aimed at measuring supplier performance and client satisfaction.

In addition to the *Omnibus Strategy for the Procurement of Public Opinion Research Services*, the terms of reference that apply to the review of public opinion research projects include the following policies and guidelines, issued between 1988 and 2007:

- ❑ *Communications Policy of the Government of Canada*
  - Current policy took effect in August 2006.
  - Prior versions were issued in July 1988, February 1991, July 1994 and May 1995.
- ❑ *Information Management Policy*
  - The current policy took effect in July 2007, replacing the Policy on the Management of Government Information Holdings (issued in July 1994 and amended in May 2003) and the Policy on the Management of Government Information (issued in May 2003 to replace the Policy on the Management of Government Information Holdings issued in July 1995).
- ❑ *Contracting Policy*
  - Current policy took effect in September 2006.

- Previous versions dealing with public opinion research came out in July 1994, February 1995, September 1997 (definition of Supplementary Policy and Guidelines with Respect to Contracting Procedures for Public Opinion Research and Advertising Services), September 2000, January 2002 and January 2003.
- ❑ *Government Contracts Regulations*
  - Came into force in June 1987 and was amended in March 1998.
- ❑ *Supply Manual*
  - Current version came out in May 2007.
- ❑ *Common Services Policy*
  - Current policy took effect in October 2006.
  - Prior versions were issued in April 1994, February 1997, April 2004, May 2005 and January 2006,
- ❑ *Financial Administration Act (FAA)*
  - Adopted in 1985.
  - Most recent update: September 2007

Appendix 3 contains excerpts from policies governing public opinion research and Appendix 4 outlines the management framework for public opinion research projects.



## APPENDIX 3

### EXTRACTS FROM PUBLIC OPINION RESEARCH POLICIES

#### A- COMMUNICATIONS POLICY OF THE GOVERNMENT OF CANADA (ISSUED IN AUGUST 2006)

##### REQUIREMENTS OF THE CURRENT POLICY

##### *Environment Analysis (section 7)*

To evaluate and address public needs and expectations effectively – to anticipate issues that may arise and to formulate appropriate response strategies – institutions must routinely monitor and analyse the public environment as it relates to their policies, programs, services and initiatives. Institutions use a variety of tools to assess the environment in which they operate, including citizen feedback, inquiry analysis, media monitoring and opinion research.

##### *Public Opinion Research (section 8)*

Public opinion research helps the government to better understand Canadian society and to identify citizen needs and expectations. It is used to assess the public's response to proposals or to possible changes or initiatives; to assess the effectiveness of policies, programs and services; to measure progress in service improvement; to evaluate the effectiveness of communication activities such as advertising; and to plan and evaluate marketing initiatives, among other applications.

##### Definition of public opinion research

Public opinion research is the planned gathering, by or for a government institution of opinions, attitudes, perceptions, judgements, feelings, ideas, reactions, or views that are intended to be used for any government purpose, whether that information is collected from persons (including employees of government institutions), businesses, institutions or other entities, through quantitative or qualitative methods, irrespective of size or cost.

The information gathering may be associated with a broad range of activities, for example: public policy research; market research; communications research, communication strategies and advertising research; program

evaluation; quality of service/customer satisfaction studies; omnibus surveys, with the placement of one or more questions; syndicated studies; or product development.

This definition is identical to that included in Appendix Q of the *Contracting Policy*, an appendix which was annulled in April 2002 and replaced by the present *Communications Policy*.

#### Exclusions

The following research and/or methods for obtaining opinions and/or advice are not considered to be opinion research: literature reviews or reviews of secondary sources, including reviews of already conducted public opinion research; secondary analysis of previously collected public opinion research data; and verification of performance of services or delivery of goods in contract situations.

#### Requirements

In keeping with the principles of a non-partisan public service, institutions may not issue contracts or expend public funds for research on electoral voting intentions, or political party preferences or party standings with the electorate.

Institutions must adhere to the requirements of the Treasury Board's *Contracting Policy* and *Common Services Policy* when contracting public opinion research to quantify, qualify or evaluate the views, attitudes or perceptions of a given population.

The bidding process for government public opinion research must be open, fair and transparent. Institutions must ensure the quality and value of research they commission or produce.

To ensure coherent, cost-effective management of public opinion research throughout the government, institutions must:

- a. co-ordinate the planning and implementation of public opinion research with PWGSC in accordance with established procedures;
- b. contract public opinion research services through PWGSC, which, as the Government of Canada's technical and co-ordinating authority for public opinion research, reviews and advises on the research plans and strategies

- of institutions, and assigns project registration numbers authorizing contracts to proceed;
- c. ensure that the principles of fair information practices embodied in Sections 4 to 8 of the *Privacy Act*, as well as in the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, are respected in any public opinion research;
  - d. provide, within six months of the completion of public opinion research fieldwork, copies of final reports to the Library of Parliament and to Library and Archives Canada. Reports must be in writing and provided in both electronic and paper copy format. Library and Archives Canada, in turn, posts executive summaries, including links to contract information, in both official languages on its Web site;
  - e. share research results with PWGSC as well as other Government of Canada departments and agencies that have an interest in the findings; and
  - f. release final research results to the public promptly on request.

### *Planning and Evaluation (section 13)*

Institutions must integrate communication planning into their annual business planning process and evaluate communications work as an integral part of business operations. Business plans must take account of an institution's communication requirements.

Every institution must prepare a corporate communication plan that:

- integrates governmental, ministerial and institutional priorities;
- identifies target audiences inside and outside of the institution (citizens, stakeholder groups, etc);
- takes account of the views and concerns of audiences inside and outside of the institution (i.e. the internal and external environments);
- delineates strategies, tools, messages and responsibilities for communicating with target audiences; and
- sets out operational needs and resource allocations.

The corporate communication plan must be periodically reviewed, evaluated and updated in conjunction with the business planning and budgeting cycle. Institutions must:

- a. ensure that communication planning forms an integral part of program and policy initiatives and that communication requirements are fully accounted for within budgets and financial plans;
- b. ensure that the public environment – particularly the views and needs of citizens – is assessed at all stages of an initiative and reflected in communication plans;
- c. ensure communication plans and strategies for policies, programs, services and initiatives are developed collaboratively with input from responsible managers in both headquarters and regional offices;
- d. reflect Government of Canada themes and messages in communication plans and strategies;
- e. work collaboratively with other Government of Canada institutions to develop joint communication plans and strategies in areas of mutual interest;
- f. share communication plans and evaluation findings with other Government of Canada institutions;
- g. provide communication plans to the Treasury Board of Canada Secretariat on request for information, monitoring or review;
- h. track the performance of communication products and measure results achieved against objectives set in communication and business plans;
- i. evaluate the effectiveness, including cost-effectiveness, of communication programs and campaigns developed in support of policy or program initiatives, and make improvements or adjustments as needed to ensure the efficacy of plans, strategies and activities;
- j. evaluate periodically (at least every three years) the degree to which their management practises comply with the requirements of this policy;
- k. include, when feasible, an assessment of the degree of compliance with this policy in their internal audits, evaluations and reviews of programs and services;
- l. comply with the requirements of the Treasury Board's *Internal Audit Policy*, *Evaluation Policy* and *Policy on Active Monitoring* when carrying out reviews, evaluations or audits related to communications; and
- m. provide audit and evaluation reports to the Treasury Board of Canada Secretariat when completed.

### *Copyright and Licensing (section 28)*

Institutions must comply with the *Copyright Act* and ensure that the ownership rights associated with works subject to copyright are fully respected in all media applications.



## ACCOUNTABILITY

### *Public Works and Government Services Canada (section 8)*

PWGSC co-ordinates contracting services with institutions to ensure consistent and efficient delivery of government communications. It ensures the integrity of the government contracting process for advertising and public opinion research.

As well as managing the contracting process for professional advertising services, PWGSC manages the contract with the government's Agency of Record. Institutions procure media space for advertising through the Agency of Record. PWGSC also provides advisory services to institutions and maintains the Advertising Management Information System (AdMIS), which documents the advertising activities of institutions throughout the government and forms the basis for annual reporting on such activities.

In its role as the government's technical and co-ordinating authority for public opinion research, PWGSC advises institutions on their research plans and strategies, and maintains standing offers and other tools to facilitate the purchase of research services. As well as depositing final reports on research findings with the Library of Parliament and with Library and Archives Canada, PWGSC publishes an annual report on the government's research activities and manages a Web-based database that is used to co-ordinate public opinion research activities throughout the Government of Canada.

### **Communications function – Values and Ethics (Appendix B)**

The communications function includes the following:

- informing the public about policies, programs, services and initiatives in an accountable, non-partisan fashion consistent with the principles of Canadian parliamentary democracy and ministerial responsibility;
- communicating in a manner that affirms Canadian values of freedom, openness, security, caring and respect;
- ensuring that public trust and confidence in the impartiality and integrity of the Public Service of Canada are upheld;
- honouring the value and reputation of the government and public institutions in all communication activities;
- working collaboratively with institutions to serve the public interest;



- providing useful, timely, accurate, clear, objective and complete information to the public in both official languages;
- respecting privacy rights, security needs and matters before the courts;
- avoiding conflicts of interest and the appearance or public perception of endorsing, or providing a marketing subsidy or an unfair competitive advantage to, any person, organization or entity outside of government.

## **B- CONTRACTING POLICY**

### ***Objective of the policy***

The objective of government procurement contracting is to acquire goods and services and to carry out construction in a manner that enhances access, competition and fairness and results in best value or, if appropriate, the optimal balance of overall benefits to the Crown and the Canadian people.

### ***Policy statement***

Government contracting shall be conducted in a manner that will:

- a. stand the test of public scrutiny in matters of prudence and probity, facilitate access, encourage competition, and reflect fairness in the spending of public funds;
- b. ensure the pre-eminence of operational requirements;
- c. support long-term industrial and regional development and other appropriate national objectives, including aboriginal economic development;

### ***Requirements of the Contracting Policy (sub-section 4.1)***

The *Government Contracts Regulations* as amended require that bids must be solicited from potential contractors before any contract is entered into unless one or more of the exceptions in Section 6 of the Regulations are applicable (see section 10.2, below).

Contracting authorities may enter into contracts in response to a pressing emergency in accordance with Part III of the Treasury Board Contracts Directive on condition that details of the use of this authority are reported to the

Treasury Board Secretariat within 60 days of the authorization or beginning of the work.

With respect to contracting for services, contracting authorities must:

- a. ensure that the statement of work or the requirements description clearly describes the work to be carried out, the objectives to be attained and the time frame;
- b. ensure that the fees paid do not exceed the appropriate market rate for the service provided.

### *Related requirements (sub-section 4.2)*

The Treasury Board Travel Directive applies to travel costs incurred by contractors when these costs are a specific element of the contract.

All contracts for public opinion research and advertising must be entered into according to the requirements set out at section 16.13 of the Contracting Policy.

### *Exceptions (sub-section 10.2)*

Section 6 of the *Government Contracts Regulations* contains four exceptions that permit the contracting authority to set aside the requirement to solicit bids. These are:

- a. the need is one of pressing emergency in which delay would be injurious to the public interest;
- b. the estimated expenditure does not exceed \$25,000;
- c. the nature of the work is such that it would not be in the public interest to solicit bids; and
- d. only one person or firm is capable of performing the contract.

In exception (a), a pressing emergency is a situation where delay in taking action would be injurious to the public interest. Emergencies are normally unavoidable and require immediate action which would preclude the solicitation of formal bids. An emergency may be an actual or imminent life-threatening situation, a disaster which endangers the quality of life or has resulted in the loss of life, or one that may result in significant loss or damage to Crown property.

Exception (c) should normally be reserved for dealing with security considerations or to alleviate some significant socio-economic disparity. For example, the preservation of a certain source of supply may be necessary to ensure that future needs of government can be met. This exception should be invoked only with the approval of senior management as delegated by the contracting authority (the minister).

Exception (d) sets competitive bidding aside when only one person or firm can do the job. This exception is quite definitive and should be invoked only where patent or copyright requirements, or technical compatibility factors and technological expertise suggest that only one contractor exists. This exception should not be invoked simply because a proposed contractor is the only one known to management.

Any use of the four exceptions to the bidding requirement should be fully justified on the contract file or, where applicable, in submissions to the Treasury Board.

### *Contracting for Advertising and Public Opinion Research Services (section 16.13)*

At the beginning of a project planning process for public opinion research and advertising, departments and agencies must notify Public Works and Government Services Canada's Government Information Services Branch, if the project may result in the award of a contract. A project registration number will be provided by that branch to authorize Public Works and Government Services Canada to award a contract for these services on behalf of departments.

Public Works and Government Services Canada is responsible for awarding public opinion research and advertising contracts.

## **C- EXERCISE OF FINANCIAL AUTHORITY**

### **Spending authority**

Sections 32, 33 and 34 of the *Financial Administration Act* define the control framework with regard to the exercise of spending authority as follows:

- a) Section 32 stipulates that a contract may be awarded only after verifying that a sufficient unencumbered balance is available and recording the corresponding expenditure in the financial records.
- b) Section 34 concerns the authority to certify contract performance and stipulates that an authorized representative must certify that the goods or services invoiced were received, that the price invoiced is as specified in the contract and that the contract terms and conditions have been met.
- c) Section 33 relates to the payment authority delegated to certain financial officers who proceeds with payment only after ensuring that the charges are lawful and carrying out all the appropriate financial controls. The officers must also provide assurance that the verification of accounts is in line with section 34. This authority is strictly separate from the authority to initiate requisitions and certify contracts under section 34, which is vested in the operational sectors of departments and agencies.

The legislative authority is complemented by Treasury Board policies and guidelines. Pursuant to these policies, departmental and agency managers are required to devise and institute suitable processes and controls in order to ensure appropriate management of the financial resources for which they are responsible.

### **Account Verification**

Account verification is covered by a Treasury Board Secretariat policy specifying that claims for payment must be verified in accordance with control requirements to ensure that they have certified pursuant to section 34 of the FAA and that contract terms and conditions have been met.

Under this policy, responsibility for the system of account verification and related financial controls rests ultimately with the officer who is delegated payment authority pursuant to FAA section 33. Consequently, the verification of accounts is independent of the operational sectors that initiate and certify claims for payment.

According to the *Account Verification Policy*, no person shall exercise spending authority pursuant to section 34 with respect to a payment from which he or she personally can benefit, directly or indirectly.

## **Contracting**

Requirements with regard to negotiating and awarding contracts are defined by the *Contracting Policy*. All transactions exceeding established limits must have the prior approval of Treasury Board.

The *Department of Public Works and Government Services Act* gives PWGSC exclusive responsibility to conclude agreements and contracts for the purchase of goods and services on behalf of departments and agencies and to delegate this authority.

The financial authorities vested in contracting authorities are limited to the authority to award contracts and, as a result, they cannot initiate or certify contract performance.

## **Delegation of Financial Authority**

Financial authorities are officially defined in a Delegation of Financial Authorities Instrument specifying the financial authorities and related limits and the positions to which these authorities are delegated. The instrument is approved by the minister of each department and agency.

For every position with financial authority, a document entitled “Specimen Signature”, defining the financial authorities and limits for the position, is signed by the incumbent and his/her line supervisor.

## **Internal audit**

The responsibilities of internal audit services are set out in the *Policy on Internal Audit* issued by the Treasury Board Secretariat. The objective of the policy is to strengthen public sector accountability, risk management, resource stewardship and good governance by reorganizing and bolstering internal audit on a government-wide basis.

One of the responsibilities of internal audit services in departments and agencies is to ensure the separation of duties related to the authority to initiate and certify contract performance (section 34 of the FAA), the authority to award contracts and the authority to pay (section 33 of the FAA).



Internal audit services are also responsible for ensuring that the policies and guidelines issued by the Treasury Board Secretariat, as well as the internal processes of their department or agency are continuously applied.

## **Conclusion**

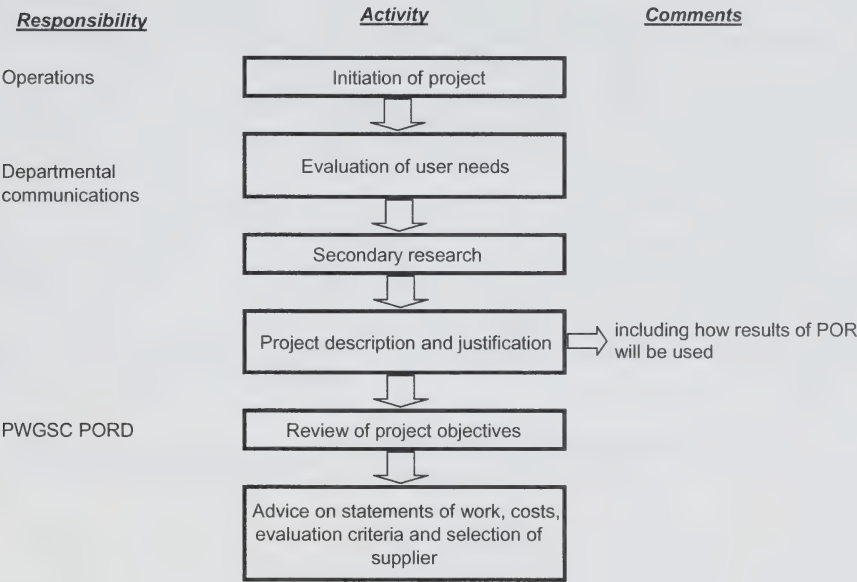
In general, when applied as planned, this structure for the separation of duties ensures adequate and effective internal control between operation sectors, contracting authorities and the paymaster responsible for the verification of accounts.



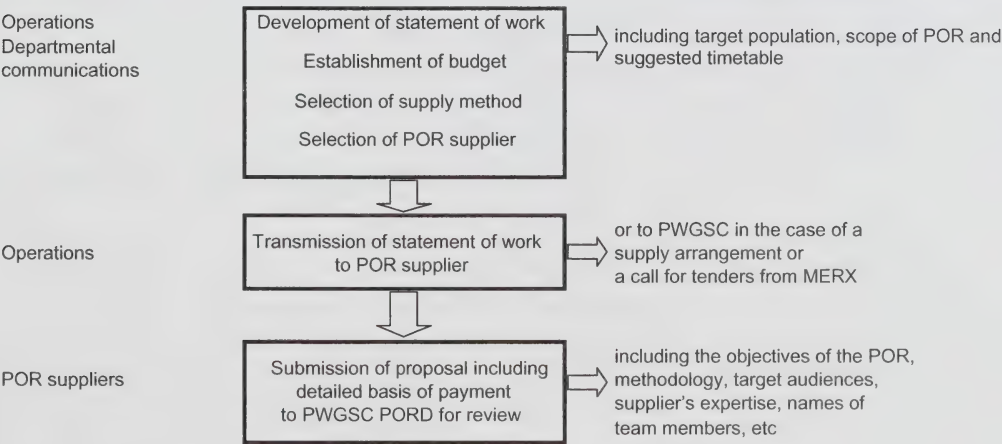
APPENDIX 4

MANAGEMENT FRAMEWORK FOR PUBLIC OPINION RESEARCH (POR) PROJECTS

Planning



Design



## Contracting

### Responsibility

### Activity

### Comments

Operations

Issuance of requisition to PWGSC  
Commitment pursuant to section 32  
of the FAA

PWGSC PORD

Assignment of registration number and  
entry to RIMS

PWGSC CPD

Issuance of contract to supplier and  
department

## Project monitoring and publication

POR supplier

Submission of project results and  
preliminary results

Operations  
Departmental  
communications

Review of report and approval of  
project results

so as to ensure that all necessary information  
has been provided

Distribution of final report to public in six  
months following end of POR project

including a copy to PWGSC PORD and another  
to Library and Archives Canada

Archiving of project file for a period of  
six to seven years

## Payment for POR services

Operations

Receipt of invoice issued by POR  
supplier  
Matching of invoice to contract and  
requisition  
Coding of accounts

Certification of claim for payment pursuant  
to section 34 of the FAA

in compliance with contract terms and conditions

Departmental financial  
services

Verification of accounts and input to  
financial system

Departmental paymaster

Approval of claims for payment pursuant  
to section 33 of the FAA

Issuance of cheque

## APPENDIX 5

### ELEMENTS TO BE TRANSFERRED TO THE AUDITOR GENERAL OF CANADA AND THE COMPTROLLER GENERAL OF CANADA

In the case of 27 projects (13% of the sample), the work was carried out or invoiced by suppliers prior to the signing of the contract. In this situation, there is no assurance that the work was carried out according to contract terms and conditions, since these terms and conditions had not been officially determined at the time the project was carried out.

Cost overruns were identified as compared to the amounts indicated in the contracts examined. In the case of 11 projects (5% of the sample), the total amount invoiced exceeded the amount indicated in the contract. For 23 other projects (11% of the sample), the professional fees invoiced exceeded those shown in the contract, although the overall amount invoiced did not exceed the total provided for in the contract.

In eight cases (4% of the sample), the value of the work invoiced was not in line with the type of contract chosen. For example:

- The actual costs invoiced for six contracts exceeded the maximum threshold. In this situation a call-up or call for tenders should have been used, so as to ensure that the contracts were awarded competitively, in accordance with the Treasury Board Secretariat's *Contracting Policy*.
- In one of these cases, the supplier provided a rebate following an amendment of the contract, so as to remain under the maximum allowable threshold for call-ups. Nevertheless, the final invoice for the project exceeded the \$100,000 limit.
- In the case of two additional projects initiated by two different departments, sole-source contracts were used, with a pressing emergency being cited. However, the documentation examined from the files retained by the user departments did not in any way justify a pressing emergency as defined in the *Government Contracts Regulations*. The contracts were awarded in 2000-2001 for \$234,000 and in 2001-2002 for \$319,000.

In the case of 13 call-ups (9% of the 151 call-ups tested), a sole-source contract and a subscription to a syndicated/omnibus report, the public opinion research



services were delivered by a counterparty other than that indicated in the bid submitted by the supplier, which is an integral part of the contract.

In 72 cases (34% of the sample), the statement of work issued by the user department to determine the objectives of the public opinion research project was not dated or was issued after the supplier's bid setting out the detailed terms and conditions of the project.

In addition to the wave of polls mentioned above, two additional cases related to splitting of a contract were identified:

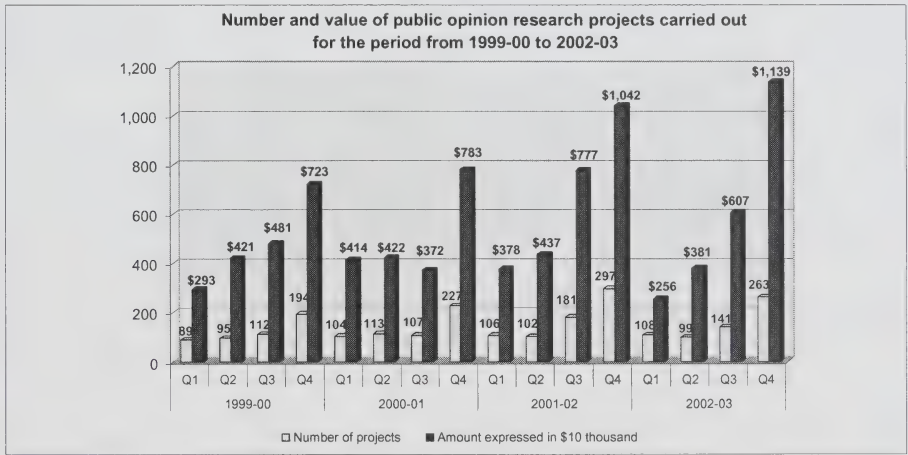
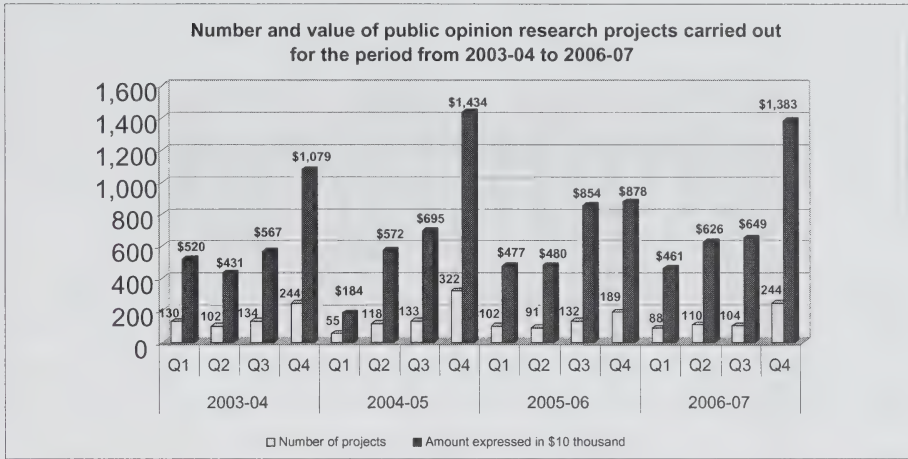
For four years between 1997 and 2002, a department awarded a contract to a public opinion research supplier to carry out planning for its public opinion research activities, although the work in the field was conducted by other suppliers. This particular situation was audited in detail by PWGSC.

In another department, a project totalling \$38,932, awarded in 1999-2000, was split so as to award two sole-source contracts for different stages of the project to two different firms that had not signed a standing offer with PWGSC for the type of project required.

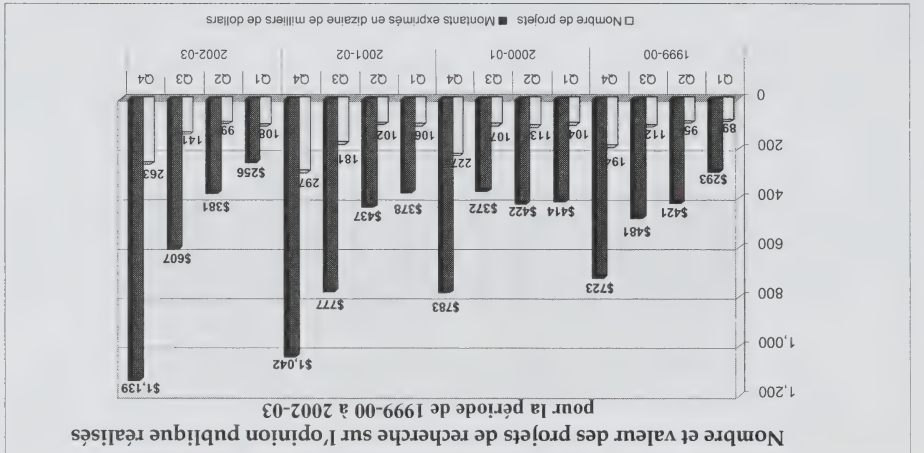
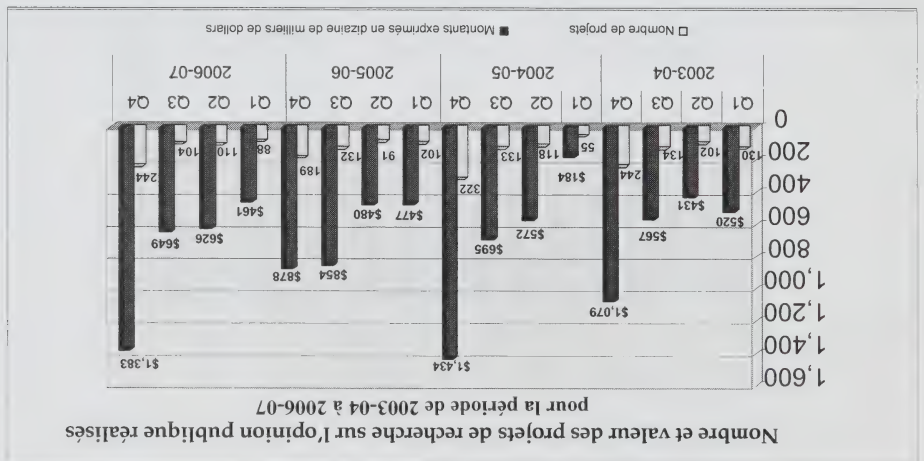
Lastly, some information for 2001-2003 was found to be missing from the files, even though it was required by policy. However, documentation practices have improved substantially in the wake of the recommendations of the Auditor General of Canada.

APPENDIX 6

TIMING OF POLLS



LA SAISON DES SONDAGES



/ multi-clients, la prestation des services de recherche sur l'opinion publique a été exécutée par une contrepartie autre que celle figurant à la soumission présentée par le fournisseur et qui fait partie intégrante du contrat.

Dans 72 cas (34 % de l'échantillon), l'énoncé de travail émis par le ministère usager afin de déterminer les objectifs du projet de recherche sur l'opinion publique ne portait pas de date ou a été émis après la soumission du fournisseur qui précise les modalités détaillées du projet.

En plus des vagues de sondages traitées ci haut, deux cas additionnels s'apparentant à un fractionnement de contrat ont été constatés:

Un ministère a accordé durant quatre ans entre 1997-2002, un contrat à un fournisseur de recherche sur l'opinion publique afin d'effectuer la planification de ses activités de recherche sur l'opinion publique alors que le travail sur le terrain était effectué par d'autres fournisseurs. Cette situation particulière a fait l'objet de vérifications détaillées de la part de TPSCG.

Dans un autre ministère, un projet totalisant 38 932 \$, attribué en 1999-2000 a été scindé de façon à attribuer, par l'entremise de deux contrats à source unique, différentes étapes du projet à deux firmes n'ayant pas signé une offre à commandes avec TPSCG pour le type de projet requis.

Finalement, il fut constaté que certaines informations étaient absentes des dossiers alors qu'elles étaient requises par les politiques et ce pour la période 2001-2003. Cependant les pratiques de documentation ont été grandement améliorées suite aux recommandations de la Vérificatrice générale du Canada.

EXEMPLES D'ÉLÉMENTS FAISANT L'OBJET D'UN TRANSFERT APRÈS DE LA VÉRIFICATEUR GÉNÉRALE DU CANADA.

Pour 27 projets (13 % de l'échantillon), le travail a été effectué ou facturé par les fournisseurs avant la signature du contrat. Cette situation n'assure pas que les travaux ont été exécutés selon les modalités prévues au contrat puisque les termes et conditions du contrat n'avaient pas été formellement déterminés lors de l'exécution du projet.

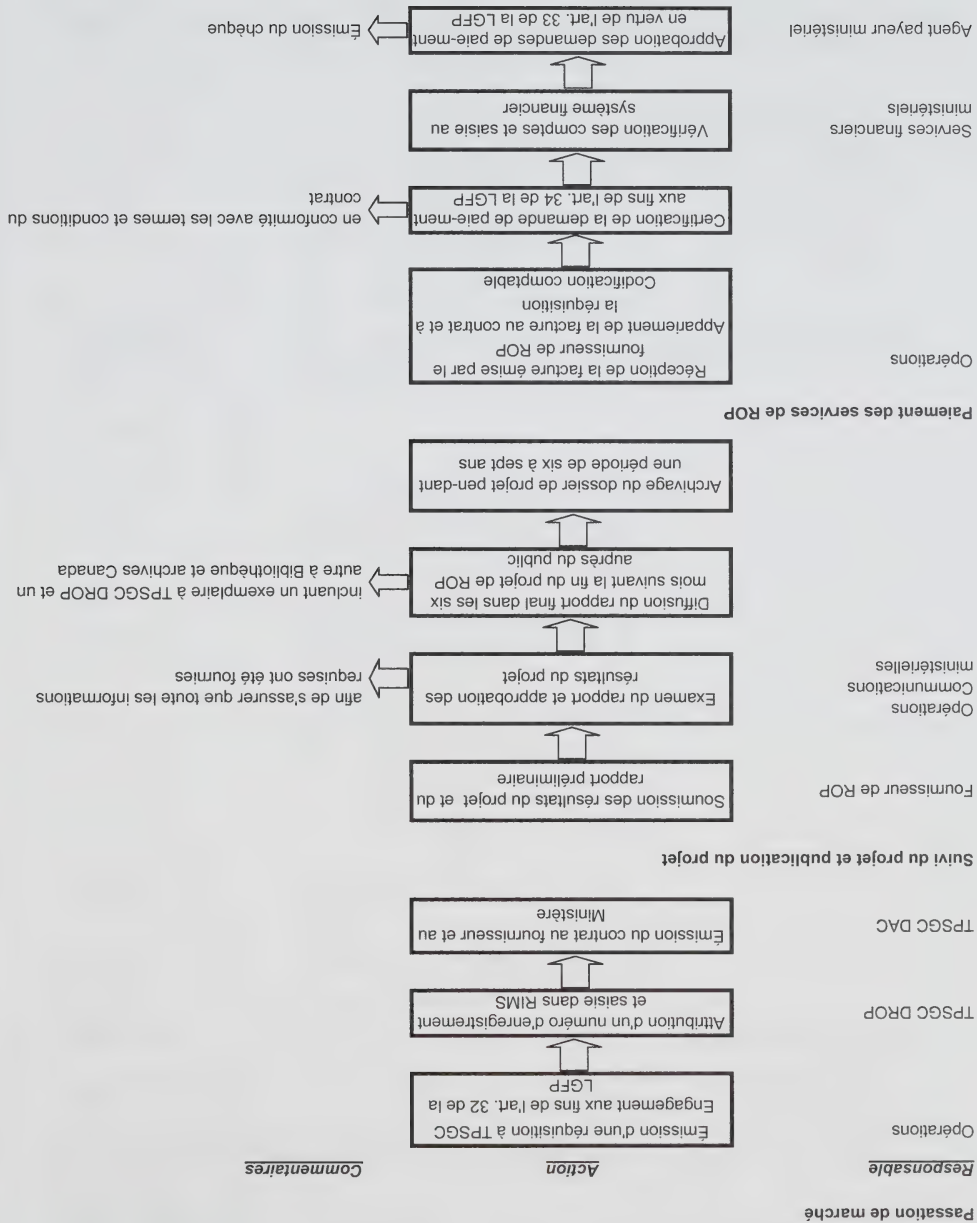
Des dépassements de coûts ont été constatés par rapport aux montants figurant aux contrats examinés. Ainsi, pour 11 projets (5 % de l'échantillon), le total des montants facturés a excédé le montant prévu au contrat. Dans le cas de 23 autres projets (11 % de l'échantillon), les frais professionnels facturés ont dépassé ceux apparaissant au contrat sans que le montant global facturé excède les coûts totaux prévus au contrat.

Dans huit cas (4 % de l'échantillon), la valeur des travaux facturés ne correspondait pas au type de contrat sélectionné. Par exemple:

- Les coûts réels facturés se rapportant à six contrats ont dépassé le seuil maximal prévu. Cette situation aurait justifié l'utilisation d'une commande subséquente ou d'un appel d'offres afin d'assurer une attribution de marchés concurrentielle en conformité avec la *Politique sur les marchés* du Secréariat du Conseil du Trésor.
- Dans un de ces cas, le fournisseur a accordé un rabais suite à un amendement au contrat afin de demeurer sous le seuil maximal alloué aux commandes subséquentes. Toutefois, la facturation finale du projet a quand même excédé la limite de 100 000 \$.
- Pour deux autres projets initiés par deux ministères différents, des contrats à source unique ont été émis en évoquant une situation d'extrême urgence alors que la documentation examinée aux dossiers maintenus par les ministères usagers ne justifiait aucunement un cas d'extrême urgence tel que défini au *Règlement sur les marchés de l'État*. Ces contrats ont été octroyés respectivement en 2000-2001 pour 234 000 \$ et en 2001-2002 pour 319 000 \$.

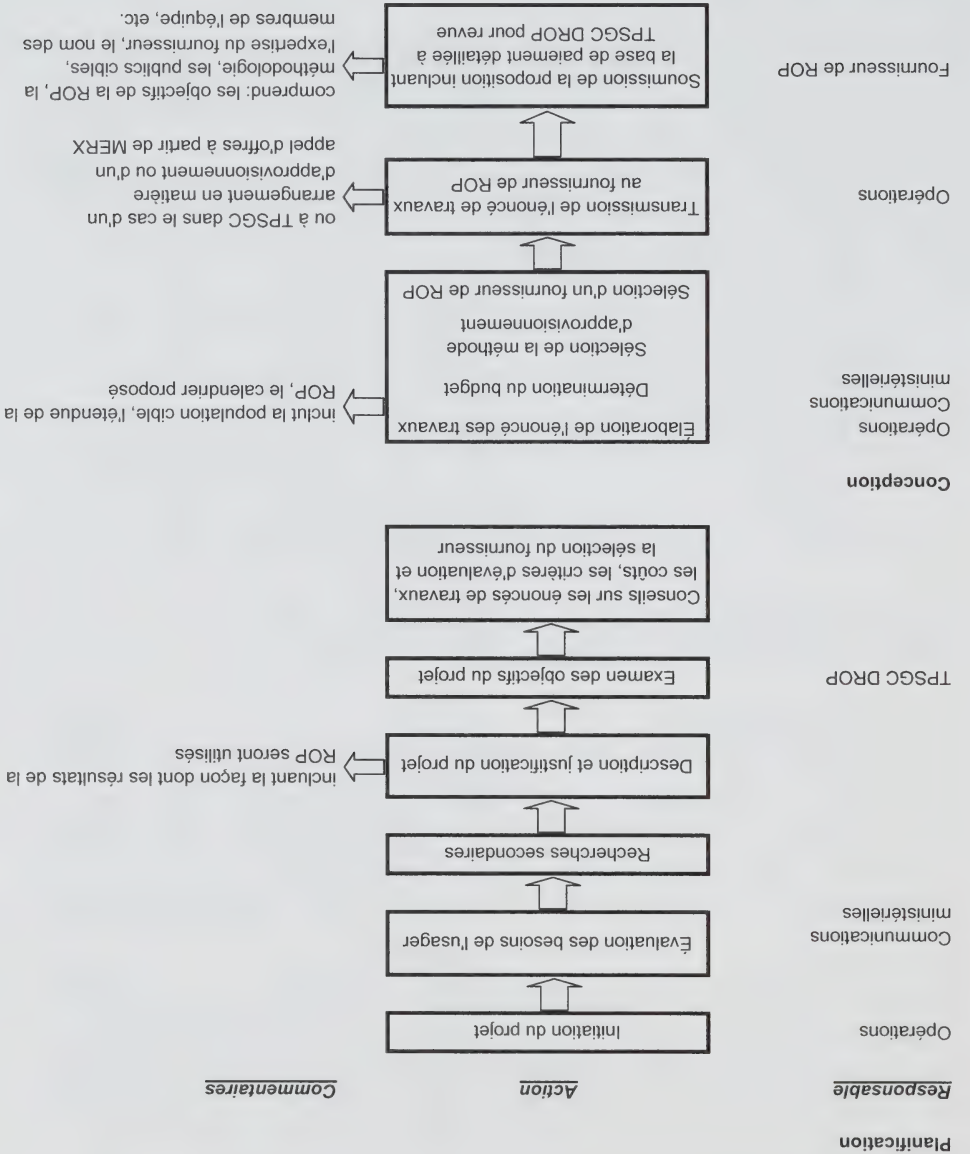
Pour 13 commandes subséquentes (9 % des 151 commandes subséquentes testées), un contrat à source unique et une souscription à une étude multi-intérêts





Passation de marché

CADRE DE GESTION DES PROJETS DE RECHERCHE SUR L'OPINION PUBLIQUE (R O P)



## Conclusion

En général, lorsque appliquée telle que prévue, cette structure de répartition des tâches assure un contrôle interne adéquat et efficace entre les secteurs opérationnels, les autorités contractantes et l'agent payeur responsable de la vérification des comptes.

La Loi sur le ministère des travaux publics et services gouvernementaux confère à TPSCG l'autorisation exclusive de conclure des ententes et contrats au nom des ministères et agences en vue d'acheter des biens et services et de déléguer ce pouvoir.

Les pouvoirs financiers dévolus aux autorités contractantes sont limités au pouvoir de passation de marché et, par conséquent, celles-ci ne peuvent pas initier ni certifier l'exécution des marchés.

### **Délégation des pouvoirs financiers**

Les pouvoirs financiers sont définis formellement dans une *charte de délégation des pouvoirs financiers* spécifiant les pouvoirs et les limites financières s'y rattachant et les postes pour lesquels ces pouvoirs sont délégués. Cette charte est approuvée par le ministre concerné de chaque ministère ou agence.

Pour chaque poste détenant des pouvoirs financiers, un document appelé "spécimen de signature", qui définit les pouvoirs et limites financières attribuées pour ce poste, est signé par le titulaire et son supérieur hiérarchique.

### **Vérification interne**

Les responsabilités des services de vérification interne sont précisées dans la *Politique sur la vérification interne* émise par le Secrétaire du Conseil du Trésor. Cette politique vise à renforcer la reddition de comptes, la gestion des risques, la gestion des ressources et la saine gouvernance dans le secteur public en restructurant et en renforçant la vérification interne à l'échelle du gouvernement.

Une des tâches des services de vérification interne présents dans les ministères et agences est de s'assurer de la séparation des tâches entre les pouvoirs d'initier et de certifier l'exécution des marchés (article 34 de la LGFP), le pouvoir de passer des marchés et le pouvoir de payer (article 33 de la LGFP).

Les services de vérification interne ont aussi comme responsabilité de s'assurer que les politiques et lignes directrices émises par le Secrétaire du Conseil du Trésor ainsi que les procédures internes de leur ministère ou agence sont appliquées de façon continue.

c) L'article 33 vise le pouvoir de payer délégué à certains agents financiers qui ne procèdent à la demande de paiement qu'après en avoir examiné la légalité et effectué tous les contrôles financiers appropriés. Ils doivent aussi fournir l'assurance que la vérification des comptes est conforme à l'article 34. Ce pouvoir est strictement séparé des pouvoirs d'initier des réquisitions et de certification des marchés selon l'article 34 qui sont dévolus aux secteurs opérationnels des ministères et agences.

L'autorisation législative est complétée par les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor. Conformément à ces politiques, les gestionnaires des ministères et agences sont tenus de concevoir et de mettre en place des processus et contrôles adéquats afin d'assurer la gestion appropriée des ressources financières sous leur responsabilité.

### Vérification des comptes

La vérification des comptes fait l'objet d'une politique du Secréariat du Conseil du Trésor spécifiant que les demandes de paiement doivent être vérifiées en respectant les exigences en matière de contrôle afin de s'assurer qu'elles ont été certifiées conformément à l'article 34 de la LGFP et que les conditions du marché sont respectées.

Selon cette politique, la responsabilité première du système de vérification des comptes et des mesures de contrôle financier incombe à l'agent financier auquel le pouvoir de payer a été délégué conformément à l'article 33 de la LGFP. Par conséquent, la vérification des comptes est donc effectuée de façon indépendante des secteurs opérationnels initiant et certifiant les demandes de paiement.

Selon la *Politique de vérification des comptes*, nul ne peut exercer le pouvoir de dépenser sous l'article 34 pour une somme dont il peut bénéficier personnellement, directement ou indirectement.

### Passation de marchés

Les exigences en matière de négociation et de passation de marchés sont définies par la *Politique sur les marchés*. Ainsi, toute transaction excédant les limites établies doit obtenir l'approbation préalable du Conseil du Trésor.



technique ou d'une spécialisation technologique. L'exception ne saurait être invoquée tout simplement parce que l'entrepreneur pressenti est le seul que connaît la direction.

Le recours à l'une quelconque des quatre exceptions à la règle de l'appel d'offres doit être pleinement justifié, et les raisons doivent figurer au dossier du marché ou, le cas échéant, dans les présentations au Conseil du Trésor.

#### *Attribution de marchés de services de publicité et de sondage d'opinion publique (section 16.13)*

Dès le début du processus de planification d'un projet de sondage d'opinion publique ou de publicité, les ministères et les organismes doivent faire savoir à la Direction des services d'information du gouvernement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada si ce projet est susceptible de donner lieu à l'attribution d'un marché. Cette Direction leur attribuera un numéro d'enregistrement de projet pour autoriser Travaux publics et Services gouvernementaux Canada d'adjudger un marché pour ces services au nom des ministères.

TPSGC est responsable de l'attribution des marchés de services de sondage d'opinion publique et de publicité.

### **C- EXÉCUTION DES POUVOIRS FINANCIERS**

#### **Pouvoirs de dépenser**

Les articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) définissent le cadre de contrôle en matière d'exécution des pouvoirs financiers de dépenser comme suit:

a) L'article 32 stipule qu'un marché peut être passé seulement si l'on a d'abord contrôlé l'existence d'un solde budgétaire disponible et engagé aux registres financiers la dépense correspondante.

b) L'article 34 concerne le pouvoir de certification de l'exécution des marchés et stipule qu'un représentant autorisé doit certifier que les biens ou services facturés ont été reçus, que le prix facturé est conforme au marché conclu et que les conditions du contrat ont été respectées.

Tous les marchés pour des services de sondage d'opinion publique et de publicité doivent être attribués selon les exigences de la section 16.13 de la *Politique sur les marchés*.

### ***Exceptions (section 10.2)***

L'article 6 du *Règlement sur les marchés de l'État* prévoit quatre exceptions permettant à l'autorité contractante de se soustraire à l'obligation de lancer un appel d'offres,

- a. les cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
- b. les cas où le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas 25 000 \$
- c. les cas où la nature du marché est telle qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public;
- d. les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise.

Dans l'exception a), un cas d'extrême urgence est une situation où le retard des mesures à prendre serait préjudiciable à l'intérêt public. Les urgences sont ordinairement inévitables et exigent des mesures immédiates qui empêchent la stricte application de la procédure établie pour les soumissions résultant des appels d'offres. Une urgence peut être un danger pour la vie, réel ou imminent, un désastre qui menace la qualité de la vie ou qui a causé la mort, ou encore un événement pouvant conduire à des pertes ou à des dommages importants pour les biens de l'État.

L'exception c) vise surtout les cas qui intéressent les questions de sécurité, mais on peut également l'invoquer pour réduire des disparités socio-économiques importantes. Par exemple, il se peut que la préservation de telle ou telle source d'approvisionnement soit nécessaire pour combler les besoins futurs du gouvernement. C'est là une exception que l'on ne devrait invoquer qu'avec l'approbation de la haute direction agissant au nom de l'autorité contractante (le ministre).

L'exception d) dispense de l'appel d'offres lorsque le marché ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise. C'est une exception du relativement étroite que l'on ne devrait invoquer que dans les cas où la nature du marché laisse croire qu'il n'existe qu'un entrepreneur, par exemple en raison des exigences touchant un brevet ou un droit d'auteur, de facteurs de compatibilité

## *Enoncé de la politique*

Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intégrée, et ils doivent :

- a. résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics;
- b. donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition; favoriser le développement industriel et régional à long terme et les autres objectifs nationaux pertinents, incluant les objectifs de développement économique autochtones.

## *Exigences de la politique contractuelle (section 4.1)*

En vertu du *Règlement sur les marchés de l'Etat*, dans sa forme modifiée, on doit procéder à un appel d'offres auprès des entrepreneurs éventuels avant de conclure un marché, à moins que l'une ou plusieurs des exceptions visées à l'article 6 du *Règlement* ne soient applicables (voir section 10.2 ici-bas).

Les autorités contractantes peuvent passer des marchés pour faire face à une situation d'extrême urgence, conformément aux dispositions de la partie III de la Directive du Conseil du Trésor sur les marchés de l'Etat à condition de fournir au Secréariat du Conseil du Trésor des précisions sur le recours à ce pouvoir dans les 60 jours suivant l'utilisation de ce pouvoir ou le début des travaux.

En ce qui concerne les marchés de services, l'autorité contractante doit :

- a. s'assurer que l'énoncé de travail ou la description des exigences décrites avec précision les tâches à effectuer, les objectifs à atteindre et les délais à observer;
- b. s'assurer que les honoraires versés ne dépassent pas le taux du marché en vigueur pour le service fourni;

## *Exigences connexes (section 4.2)*

La Directive sur les voyages d'affaire du Conseil du Trésor s'applique aux frais de déplacement supportés par les entrepreneurs lorsque les frais en question constituent un élément particulier du marché.

Canada, TPSCC publie un rapport annuel sur les activités de recherche du gouvernement et gère une base de données sur le Web qui sert à coordonner les activités de recherche sur l'opinion publique à l'échelle du gouvernement du Canada.

## La fonction de communication – Valeurs et éthique (annexe B)

La fonction de communication comprend les éléments suivants:

- L'information sur les politiques, les programmes, les services et les initiatives fournies au public de manière responsable et objective, et conformément aux principes de la démocratie parlementaire canadienne et de la responsabilité ministérielle;
- des méthodes de communication qui affirment les valeurs de la population canadienne comme la liberté, l'ouverture, la sécurité, la compassion et le respect;
- le maintien de la confiance du public en l'intégrité et en l'impartialité de la fonction publique du Canada;
- le respect de la valeur et de la réputation des institutions publiques dans toutes les activités de communication;
- la collaboration avec les institutions afin de servir l'intérêt du public;
- la diffusion au public de renseignements utiles, opportuns, exacts, clairs, objectifs et complets dans les deux langues officielles;
- le respect des droits à la protection des renseignements personnels, des besoins en matière de sécurité et des dossiers instruits par les tribunaux;
- le souci d'éviter les conflits d'intérêts et d'éviter de donner l'impression, y compris au public, d'accorder un appui, une subvention aux fins de marketing ou un avantage concurrentiel injuste à une personne, une organisation ou une entité à l'extérieur du gouvernement.

## B- POLITIQUE SUR LES MARCHES

### *Objectif de la politique*

L'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien.



- k) intégrer, quand cela est possible, une évaluation du degré de conformité à cette politique aux vérifications internes, aux évaluations et aux examens de leurs programmes et de leurs services;
- l) se conformer aux exigences de la *Politique de vérification interne*, de la *Politique d'évaluation* et de la *Politique sur la surveillance active* du Conseil du Trésor lorsqu'elles effectuent des examens, des évaluations ou des vérifications ayant trait aux communications;
- m) fournir les rapports de vérification et d'évaluation rédigés au Secrétariat du Conseil du Trésor.

#### *Droit d'auteur et concession de licences (article 28)*

Les institutions doivent se conformer à la *Loi sur le droit d'auteur* et veiller à ce que ces dispositions concernant la propriété des droits se rapportant aux publications protégées par un droit d'auteur soient respectées intégralement dans toutes les applications média.

#### **OBLIGATION DE RENDRE COMPTE**

#### *Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (article 8)*

TPSGC coordonne les marchés de services pour le compte des institutions afin de garantir la cohérence et l'efficacité des communications gouvernementales. Il assure l'intégrité du processus de passation des marchés de l'État pour les services de publicité et de recherche sur l'opinion publique.

TPSGC, outre la gestion de la passation de marchés pour les services professionnels de publicité, gère le contrat avec l'agence de coordination attitrée du gouvernement. TPSGC fournit également des services de consultation aux institutions et administre le Système d'information sur la gestion de la publicité qui permet de documenter les activités publicitaires des institutions à l'échelle du gouvernement et de préparer des rapports annuels sur ces activités.

À titre d'autorité technique et de coordination du gouvernement en ce qui a trait à la recherche sur l'opinion publique, TPSGC fournit aux institutions des conseils sur les plans et les stratégies de recherche et maintient des offres à commandes et d'autres outils de manière à faciliter l'achat de services de recherche. Outre que de déposer les rapports officiels sur les résultats de recherche à la Bibliothèque du Parlement et à Bibliothèque et Archives



- définit les stratégies, les outils, les messages et les responsabilités en ce qui a trait aux communications avec les destinataires;
  - précise les besoins opérationnels et l'affectation des ressources.
- Le plan global de communication de l'institution doit être examiné, évalué et mis à jour périodiquement dans le cadre du cycle de planification des activités et d'établissement du budget.

Les institutions doivent:

- a) veiller à ce que la planification des communications fasse partie intégrante des initiatives concernant les programmes et les politiques, et à ce qu'on tienne compte comme il se doit des exigences de communication dans les budgets et les plans financiers;
- b) veiller à ce que l'environnement public - en particulier les opinions et les besoins des citoyens - soit évalué à toutes les étapes d'une initiative, et à ce que les plans de communication en fassent état;
- c) veiller à ce que les plans et les stratégies de communication se rapportant aux politiques, programmes, services et initiatives soient élaborés en collaboration et en fonction des commentaires formulés par les gestionnaires responsables de l'administration centrale et des bureaux régionaux ;
- d) veiller à ce que les plans et stratégies de communication mettent en évidence les thèmes et les messages du gouvernement du Canada;
- e) collaborer avec les autres institutions du gouvernement du Canada à l'élaboration de stratégies et de plans de communication conjoints dans les domaines qui les intéressent mutuellement;
- f) échanger les plans de communication et les conclusions des évaluations avec d'autres institutions du gouvernement du Canada;
- g) fournir, sur demande, les plans de communication au Secrétaire du Conseil du Trésor aux fins d'information, de surveillance ou d'examen;
- h) surveiller le rendement des produits de communication et évaluer les résultats par rapport aux objectifs fixés dans les plans de communication et d'activités;
- i) évaluer l'efficacité et le rapport coût efficacité des campagnes et des programmes de communication élaborés à l'appui des initiatives stratégiques ou de programmes, et apporter les améliorations ou les modifications nécessaires pour assurer l'efficacité des plans, des stratégies et des activités;
- j) évaluer de façon périodique (au moins tous les trois ans) à quel point leurs pratiques de gestion se conforment aux exigences de cette politique;

- a. coordonner la planification et la mise en œuvre de projets de recherche sur l'opinion publique avec TPSCG conformément aux procédures établies;
- b. passer les marchés de services de recherche sur l'opinion publique par l'entremise de TPSCG qui, à titre d'autorité technique responsable de la coordination des projets de recherche sur l'opinion publique, examine et fournit des conseils sur les plans et les stratégies de recherche des institutions, et attribue les numéros d'enregistrement de projet autorisant l'exécution des marchés;
- c. veiller à ce que les principes de pratiques équitables d'information renfermés dans les articles 4 à 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels soient respectés dans toute recherche sur l'opinion publique;
- d. fournir dans les six mois suivant la fin des travaux sur le terrain de la recherche sur l'opinion publique des exemplaires des rapports finals à la Bibliothèque du Parlement et à Bibliothèque et Archives Canada. Les rapports doivent être soumis par écrit et fournis sur papier et sous format électronique. Bibliothèque et Archives Canada affiche ensuite sur son site Web les sommaires, de même que des liens aux renseignements sur les marchés, dans les deux langues officielles;
- e. communiquer les résultats des recherches à TPSCG de même qu'aux autres ministères et organismes du gouvernement du Canada susceptibles de s'y intéresser;
- f. communiquer sans retard les résultats des recherches au public qui en fait la demande.

### *Planification et évaluation (article 13)*

Les institutions doivent intégrer la planification des communications à leur processus annuel de planification opérationnelle et évaluer les communications comme partie intégrante de leurs activités. Les plans d'activité doivent tenir compte des exigences de l'institution en matière de communication.

Chaque institution doit élaborer un plan global de communication qui :

- intègre les priorités gouvernementales, ministérielles et institutionnelles;
- précise les destinataires (citoyens, groupes d'intervenants, etc.) à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution;
- tient compte des opinions et des préoccupations des destinataires à l'intérieur et à l'extérieur de l'institution (environnements interne et externe);

méthodes quantitatives ou qualitatives, sans égard à l'envergure ou au coût de l'activité.

Cette collecte d'information peut être associée à un large éventail d'activités, comme : la recherche sur les politiques d'intérêt public; les études de marché; la recherche sur les communications, les stratégies de communication et la recherche en publicité; l'évaluation des programmes; les études sur la qualité des services ou sur la satisfaction de la clientèle; les sondages multi-clients (comportant une ou plusieurs questions); les études multi-intérêts; ou l'élaboration de produits.

Cette définition est la même que celle incluse dans l'appendice Q de la *Politique sur les marchés*, appendice qui a été annulée en avril 2002 pour être remplacée par la *Politique de communication* actuelle.

### Exclusions

Ne sont pas considérées comme des sondages d'opinion les travaux de recherche ou les méthodes suivantes pour recueillir des opinions ou des conseils : les études de documents ou de sources d'information secondaires, y compris l'examen de sondages d'opinion publique déjà réalisés; l'analyse secondaire de données de sondages; la vérification du rendement ou de la livraison de biens dans des situations de marchés.

### Exigences

Afin de respecter le principe d'une fonction publique impartiale, les institutions ne peuvent conclure de marchés ni affecter de fonds publics pour de la recherche portant sur les intentions de vote électoral, les préférences quant aux partis politiques ou les positions des partis.

Les institutions doivent se conformer aux exigences de la *Politique sur les marchés* et de la *Politique sur les services communs* du Conseil du Trésor lorsqu'elles procèdent à des recherches sur l'opinion publique pour quantifier, caractériser ou évaluer les opinions, les attitudes ou les perceptions d'une population donnée. Elles doivent aussi garantir la qualité et la valeur des recherches qu'elles commandent ou effectuent elles-mêmes.

Afin d'assurer une gestion économique et cohérente de la recherche sur l'opinion publique à l'échelle du gouvernement, les institutions doivent :

## EXTRAITS DES POLITIQUES CONCERNANT LA RECHERCHE SUR L'OPINION PUBLIQUE

## A- POLITIQUE DE COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT DU CANADA

(DATE D'ÉMISSION: AOÛT 2006)

## EXIGENCES DE LA POLITIQUE ACTUELLE

*Analyse de l'environnement (article 7)*

Pour évaluer les besoins et les attentes du public et y répondre d'une manière efficace – pour prévoir les problèmes éventuels et formuler des stratégies d'intervention pertinentes – les institutions doivent surveiller et analyser systématiquement l'environnement public entourant leurs politiques, programmes, services et initiatives. Elles doivent utiliser toute une gamme d'outils pour évaluer l'environnement dans lequel elles mènent leurs activités, y compris la réaction des citoyens, l'analyse des demandes de renseignements, la surveillance des reportages des médias et la recherche sur l'opinion.

*Recherche sur l'opinion publique (article 8)*

Les recherches sur l'opinion publique aident le gouvernement à mieux comprendre la société canadienne; cerner les besoins et les attentes des citoyens; évaluer les réactions aux propositions ou aux modifications ou initiatives éventuelles; évaluer l'efficacité de leurs politiques, programmes et services; mesurer les progrès réalisés en ce qui a trait à l'amélioration du service; évaluer l'efficacité des activités de communication, notamment la publicité; ou planifier et évaluer des initiatives de marketing, entre autres applications.

Définition de la recherche sur l'opinion publique

La recherche sur l'opinion publique se définit comme la collecte planifiée, par une institution du gouvernement ou en son nom, des opinions, attitudes, perceptions, jugements, sentiments, idées, réactions ou avis, destinés à répondre aux besoins du gouvernement, que cette information soit réunie auprès de personnes (y compris les employés d'institutions du gouvernement), d'entreprises, d'institutions ou d'autres entités, grâce à des





- Politique actuellement en vigueur émise en octobre 2006
- Versions précédentes émises en avril 1994, février 1997, avril 2004, mai 2005 et janvier 2006
- *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*
  - Loi adoptée en 1985
  - Dernière mise à jour: septembre 2007

Des extraits des politiques régissant la recherche sur l'opinion publique sont présentés à l'annexe 3 du rapport. De même, le cadre de gestion relatif aux projets de recherche sur l'opinion publique est présenté à l'annexe 4.

concours entre fournisseurs présélectionnés lors de ce processus. Ces concours sont sous la responsabilité de TPSCG.

Les arrangements en matière d'approvisionnement sont d'une durée de trois ans.

(g) Les besoins en recherche sur l'opinion publique excédant 400 000 \$ font l'objet d'un appel d'offres via MERX.

(h) Les contrats de recherche sur l'opinion publique ne sont pas assujettis aux accords commerciaux internationaux et requièrent un contenu canadien d'au moins 80 % du prix du contrat qui soit fourni par des individus établis au Canada.

i) Des méthodes pour mesurer la performance du fournisseur et la satisfaction du client devront être développées par TPSCG.

En plus de la *Stratégie omnibus en matière d'approvisionnement de services de recherche sur l'opinion publique*, le cadre de référence couvrant l'examen des projets de recherche sur l'opinion publique inclut les politiques et lignes directrices suivantes émises entre 1988 et 2007 :

- *Politique de communication du gouvernement du Canada*
  - Politique actuellement en vigueur émise en août 2006
  - Versions précédentes émises en juillet 1988, février 1991, juillet 1994 et mai 1995
- *Politique sur la gestion de l'information*
  - Politique actuellement en vigueur émise en juillet 2007 en remplacement de la *Politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement* (émise en juillet 1994 et modifiée en mai 2003) et de la *Politique sur la gestion de l'information gouvernementale* (émise en mai 2003 en remplacement de la *Politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement* émise en juillet 1995)
- *Politique sur les marchés*
  - Politique actuellement en vigueur émise en septembre 2006
  - Versions précédentes concernant la recherche sur l'opinion publique émises en juillet 1994, février 1995, septembre 1997 (définissant les politiques et lignes directrices supplémentaires relatives aux méthodes d'attribution des marchés de services de sondage d'opinion publique et de publicité), septembre 2000, janvier 2002 et janvier 2003.
- *Règlement sur les marchés de l'État*
  - Règlement émis en juin 1987 et modifié en mars 1998
  - *Guide des approvisionnements*
    - Version actuellement en vigueur émise en mai 2007
  - *Politique sur les services communs*

trois arrangements en matière d'approvisionnement basé sur le type de recherche (soit quantitative, qualitative ou mixte), pour une période de trois ans.

b) Ces offres à commandes nationales et les arrangements en matière d'approvisionnement font l'objet d'un rigoureux processus compétitif à partir du service électronique d'avis d'appels d'offres du gouvernement canadien (MERCX), incluant une évaluation des soumissions basée sur la capacité des firmes, de l'expérience et l'expertise de leur personnel et d'une étude de cas.

c) L'évaluation technique des offres à commandes nationales compte pour 70 % et les coûts estimés lors de l'étude de cas représentent 30 % des points attribués suite à l'évaluation des soumissions.

d) Les commandes subséquentes à une offre à commandes ne peuvent excéder 200 000 \$ et les sous-contrats ainsi que les frais directs sont facturés au coûtant.

e) Le Secrétaire du Conseil du Trésor a conclu que les méthodes d'attribution des commandes subséquentes basées sur la rotation des fournisseurs présélectionnés ou de façon proportionnelle étaient inefficaces pour l'attribution de marchés de recherche sur l'opinion publique, compte tenu de l'expertise requise en fonction des besoins de recherche spécifiques des ministères initiant les projets de recherche sur l'opinion publique.

Par conséquent, le Secrétaire du Conseil du Trésor a approuvé, pour les commandes subséquentes, le processus de sélection des fournisseurs suivant à partir des critères suivants:

- Expertise du fournisseur en lien avec le sujet de la recherche sur l'opinion publique, le public cible et la méthodologie;
- Expérience, capacité et disponibilité du fournisseur;
- Techniques spécialisées requises; et
- Évaluation de la performance passée et de la satisfaction du client.

f) Les arrangements en matière d'approvisionnement ne peuvent excéder 400 000 \$ et les contrats correspondants sont attribués suite à un

a) Afin de remplacer les offres à commandes expirant le 31 décembre 2003, le gouvernement a mis en place trois offres à commandes nationales et

L*La Stratégie omnibus en matière d'approvisionnement de services de recherche sur l'opinion publique* représente actuellement la référence actuellement en vigueur en matière d'approvisionnement en services de recherche sur l'opinion publique et définit les lignes directrices suivantes:

- Valeur en fonction des sommes investies;
- Gérance et encadrement;
- Flexibilité; et
- Transparence.

En juillet 2003, TPSCG a adopté la *Stratégie omnibus en matière d'approvisionnement de services de recherche sur l'opinion publique* sous le nouveau régime d'*attribution des marchés* afin d'améliorer la gestion de la recherche sur l'opinion publique en fonction des principes suivants:

#### CADRE DE RÉFÉRENCE

Par conséquent, l'acquisition de telles publications fait l'objet d'un contrat à source unique en conformité avec l'article 6 du *Règlement sur les marchés de l'État* puisqu'il s'agit de cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise.

Ces études sont produites de façon périodique, indépendamment du gouvernement du Canada, par les fournisseurs de recherche sur l'opinion publique qui les vendent par souscription à plusieurs clients différents, que ce soit aux différents paliers de gouvernement ou à des organisations non gouvernementales. Ces études sont protégées par des droits d'auteur et leur contenu ne peut être transféré entre les ministères, une fois acquis.

Le gouvernement du Canada souscrit régulièrement à des diverses études de type multi-intérêts ou de type multi-clients dans le cadre de la recherche sur l'opinion publique. Comme leur nom l'indique, ces études portent sur une variété de questions incluant des enjeux pertinents au gouvernement du Canada et, à l'occasion, des questions relatives à l'image de partis politiques ou au comportement électoral.

- Contrats à source unique pour les études multi-intérêts / multi-clients

fournisseurs établie de façon concurrentielle et selon les prix et conditions préétablis selon l'offre à commandes. .

- Contrats à source unique

Le contrat à source unique est un contrat octroyé de façon non concurrentielle en conformité avec un des quatre exceptions prévues au Règlement sur les marchés de l'Etat; urgence, montant inférieur à 25 000 \$, intérêt public, propriété intellectuelle.

- Arrangement en matière d'approvisionnement

Un arrangement en matière d'approvisionnement ("supply arrangement") consiste à inviter des fournisseurs de services de publicité déjà qualifiés de façon concurrentielle à soumissionner pour un marché spécifique dans une gamme de prix déterminée à partir de la *Stratégie omnibus en matière d'approvisionnement de services de recherche sur l'opinion publique*. Les fournisseurs de services de publicité sont ensuite choisis selon des critères d'évaluation détaillés qui apparaissent dans l'invitation à soumissionner, et à partir d'une évaluation des propositions techniques et financières qu'ils présentent.

- Soumission

La soumission est une offre, proposition ou présentation de prix soumise en réponse à une invitation faite par l'autorité contractante. Une soumission est la réponse faite à l'une des trois principales méthodes d'invitation à soumissionner, c.-à-d. un appel d'offres, une demande de proposition et une demande de prix.

- Contrat à prix ferme

Un contrat à prix ferme est un marché qui stipule le montant global dû sous son régime ou qui stipule que ce dernier constitue le produit de la multiplication d'un nombre d'unités de travail identiques exécutées par le prix unitaire fixe préétabli.

- Commande d'achat

La commande d'achat est une offre par écrit d'un acheteur à un fournisseur, exposant explicitement tous les termes et conditions d'une opération prévue.



- Communiquer sans retard les résultats des recherches au public qui en fait la demande; et
- Elaborer un plan global de communication.

En conformité avec la section 310.5 du *Guide des approvisionnements* de TPSCG, les ministères et les organismes doivent, dès le début d'un travail de planification de projet, faire savoir à TPSCG s'il est probable qu'on attribue un marché de services de recherche d'opinion publique ou de publicité. Ils doivent généralement demander l'autorisation de TPSCG avant de lancer ces projets.

## OUTILS CONTRACTUELS

Des outils contractuels sont mis à la disposition des ministères afin de conclure les marchés de recherche sur l'opinion publique par l'entremise de TPSCG. Les modalités et les limites s'appliquant à ces outils sont définies à la section 1.5 ci-après. Ces outils contractuels sont définis comme suit au *Guide des approvisionnements* de TPSCG:

### • Appel d'offres

Un appel d'offres est un document utilisé par TPSCG pour les demandes de soumission dont la valeur est estimée à plus de 25 000 \$. Deux fournisseurs ou plus peuvent répondre au besoin. Tous les aspects de la commande sont bien définis de façon à permettre l'évaluation des offres selon des critères clairement établis. Les offres peuvent être présentées sur une base de prix commune et l'objet est d'adjuger le contrat au soumissionnaire ayant présenté l'offre recevable la plus basse sans avoir à entamer des négociations.

### • Offre à commandes

Une offre à commandes est une proposition d'un fournisseur de fournir sur demande des services selon des prix préétablis et des conditions définie pour une période, suite à un appel d'offres public. L'offre à commandes n'est pas un contrat. Elle est établie suite à un appel d'offres identifiant des fournisseurs de recherche sur l'opinion publique sélectionnés en fonction du mérite.

### • Commande subséquente à une offre à commandes

La commande subséquente à une offre à commandes est un contrat passé avec un fournisseur présélectionné à partir d'une liste de

b) TPSGC – Direction des approvisionnement en communications

Telles que définies à la section 310 du *Guide des approvisionnements* de TPSGC, les responsabilités de TPSGC – Direction des approvisionnements en communications (TPSGC DAC) consistent principalement, à titre d'autorité contractante, à:

- Lancer des appels d'offres pour les services de recherche sur l'opinion publique dans le cadre du service électronique d'appel d'offres du gouvernement, MFRX ou à partir de listes de fournisseurs d'offres presélectionnées;
- Évaluer les propositions émises par les soumissionnaires selon la méthodologie prescrite à la *Stratégie omnibus en matière d'approvisionnement de services de recherche sur l'opinion publique sous le nouveau régime d'attribution des marchés* adoptée par TPSGC en 2003;
- Sélectionner le fournisseur sauf dans le cas des commandes subséquentes aux offres à commandes et des contrats à source unique alors que ce sont les ministères usagers qui sélectionnent le fournisseur à partir de listes de fournisseurs présélectionnées; et
- Émettre les documents contractuels en fonction des besoins des ministères usagers ayant initié la demande de service, après que TPSGC DROP ait attribué un numéro d'enregistrement de projet.

c) Ministères usagers

Selon la *Politique de communication du gouvernement*, les responsabilités des ministères usagers sont les suivantes:

- Coordonner la planification et la mise en œuvre de projets de recherche sur l'opinion publique avec TPSGC conformément aux procédures établies;
- Passer les marchés de services de recherche sur l'opinion publique par l'entremise de TPSGC;
- Fournir dans les six mois suivant la fin des travaux sur le terrain de la recherche sur l'opinion publique des exemplaires des rapports finals à la Bibliothèque du Parlement et à Bibliothèque et Archives Canada;
- Communiquer les résultats des recherches à TPSGC de même qu'aux autres ministères et organismes du gouvernement du Canada susceptibles de s'y intéresser;

Les principales responsabilités des intervenants internes au gouvernement du Canada en matière de prestation de services en recherche sur l'opinion publique sont les suivantes:

- a) TPSCG – Direction de la recherche sur l'opinion publique et coordination de la publicité

La Direction de la recherche sur l'opinion publique de TPSCG (TPSCG DRP) offre des services de coordination et de consultation en matière de recherche en opinion publique au gouvernement du Canada. La Direction facilite la réalisation des études en guidant les ministères clients tout au long du processus — de la planification de la recherche et l'approvisionnement jusqu'à la réception du rapport final — pour s'assurer que les objectifs de la recherche sont atteints et que la démarche respecte les politiques du gouvernement du Canada ainsi que les normes du secteur des études de marché.

Les représentants de la Direction travaillent en étroite collaboration avec les coordonnateurs et les coordonnatrices de la recherche des ministères et des organismes, les guidant pour qu'ils franchissent les étapes du processus d'acquisition de services de recherche sur l'opinion publique. La Direction propose de l'aide taillée sur mesure selon les besoins et les objectifs spécifiques de chaque organisation, sur des sujets tels que la méthodologie, les exigences législatives et politiques, les normes propres au secteur de la recherche sur l'opinion publique, les méthodes d'approvisionnement et la façon d'optimiser les ressources financières.

De plus, en conformité avec la *Politique de communication du gouvernement*, TPSCG DRP, à titre d'autorité technique responsable de la coordination des projets de recherche sur l'opinion publique, émet un numéro d'enregistrement de projet autorisant l'exécution des marchés de recherche sur l'opinion publique.

Finalement, TPSCG DRP gère la base de données contractuelle concernant les services de recherche sur l'opinion publique et produit annuellement un rapport portant sur la recherche sur l'opinion publique au gouvernement du Canada.

## DÉFINITION DE LA RECHERCHE SUR L'OPINION PUBLIQUE

Selon l'article 8 de la Politique de communication du gouvernement émise en août 2006, actuellement en vigueur, la *Recherche sur l'opinion publique* est définie comme suit:

La recherche sur l'opinion publique se définit comme la collecte planifiée, par une institution du gouvernement ou en son nom, des opinions, attitudes, perceptions, jugements, sentiments, idées, réactions ou avis, destinés à répondre aux besoins du gouvernement, que cette information soit réunie auprès de personnes (y compris les employés d'institutions du gouvernement), d'entreprises, d'institutions ou d'autres entités, grâce à des méthodes quantitatives ou qualitatives, sans égard à l'envergure ou au coût de l'activité.

Cette collecte d'information peut être associée à un large éventail d'activités, comme : la recherche sur les politiques d'intérêt public, les études de marché, la recherche sur les communications, les stratégies de communication et la recherche en publicité; l'évaluation des programmes, les études sur la qualité des services ou sur la satisfaction de la clientèle; les sondages multi-clients (comportant une ou plusieurs questions), les études multi-intérêts, ou l'élaboration de produits.

Ne sont pas considérés comme des sondages d'opinion les travaux de recherche ou les méthodes suivantes pour recueillir des opinions ou des conseils : les études de documents ou de sources d'information secondaires, y compris l'examen de sondages d'opinion publique déjà réalisés; l'analyse secondaire de données de sondages; la vérification du rendement ou de la livraison de biens dans des situations de marchés.

Les recherches sur l'opinion publique aident le gouvernement à :

- ✓ mieux comprendre la société canadienne;
- ✓ cerner les besoins et les attentes des citoyens;
- ✓ évaluer les réactions aux propositions ou aux modifications ou initiatives éventuelles;
- ✓ évaluer l'efficacité de leurs politiques, programmes et services;
- ✓ mesurer les progrès réalisés en ce qui a trait à l'amélioration du service;
- ✓ évaluer l'efficacité des activités de communication, notamment la publicité; ou
- ✓ planifier et évaluer des initiatives de marketing, entre autres applications.

	Ministères sélectionnés	Commandes subséquentes	Sous-critptions	Source unique	Autres	Total	Valeur	Couverture
							(000\$)	
1.	Santé Canada	27	10	5	-	42	3,529	27.3%
2.	Industrie Canada	11	18	5	2	36	2,267	38.3%
3.	Ressources humaines et Développement social	20	5	4	1	30	3,063	29.2%
4.	Agence du revenu du Canada	18	6	1	-	25	1,631	51.2%
5.	Environnement Canada	12	4	5	4	25	1,856	57.3%
6.	Ressources naturelles	11	3	11	-	25	1,250	36.0%
7.	Secrétariat du Conseil du Trésor	8	7	5	5	25	2,300	57.1%
8.	Défense nationale	11	6	2	1	20	1,792	66.1%
9.	Justice Canada	10	7	2	1	20	675	23.3%
10.	Finance Canada	15	1	2	1	19	1,474	65.4%
11.	Affaires étrangères	7	2	3	4	16	1,416	51.7%
12.	Affaires indiennes et du Nord	5	7	3	-	15	701	39.1%
13.	Bureau du Conseil privé	5	9	1	-	15	1,038	72.9%
	<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>85</b>	<b>49</b>	<b>19</b>	<b>313</b>	<b>22,992</b>	<b>25.8%</b>

*Note: Sous la rubrique "Autres" ont été regroupés les arrangements en matière d'approvisionnement (14), les appels d'offres (4) et les confirmations de commande (1).*

Les commandes subséquentes à une offre à commandes et les souscriptions à des études multi-intérêts / multi-clients représentent jusqu'à 87 % de la valeur annuelle des contrats de recherche sur l'opinion publique. Par conséquent, la sélection de l'échantillon a inclus une proportion significative de commandes subséquentes et de souscriptions en conformité avec la population de contrats de recherche sur l'opinion publique.



De plus, les constatations identifiées portant sur la période allant de 1999 à 2003 ont fait l'objet d'un suivi auprès des responsables de TPSCG impliqués dans la revue et la passation des marchés de recherche sur l'opinion publique afin d'identifier les mesures correctives et les contrôles compensatoires mis en place pour corriger les faiblesses constatées. Ces mesures ont été aussi discutées avec certains coordonnateurs ministériels de recherche sur l'opinion publique dont les ministères ont fait l'objet de l'examen.

Cependant, en conformité avec le mandat confié à SVC, aucun test n'a été effectué dans le but de valider formellement les informations concernant les mesures compensatoires mises en place après 2002-2003, telles que communiquées par TPSCG et les coordonnateurs ministériels de recherche sur l'opinion publique.

#### **ECHANTILLON DES PROJETS EXAMINÉS DANS LES MINISTÈRES**

Un échantillon discrétionnaire de 313 projets de recherche sur l'opinion publique réalisés par 13 ministères fédéraux a été sélectionné au cours de la période de référence pour laquelle les dossiers contractuels de recherche sur l'opinion publique étaient disponibles, soit de 1999 à 2003. La couverture de l'échantillon représente 25,8 % de la valeur des projets de recherche sur l'opinion publique réalisés par le gouvernement du Canada entre 1999-2003. La taille de l'échantillon par ministère est fonction de l'importance de la valeur des contrats de recherche sur l'opinion publique attribués par ces ministères. L'échantillon des projets examinés se répartit comme suit par type de projet et par ministère:

d'examen et d'un plan d'échantillonnage basé sur les risques identifiés. De plus, chaque projet de recherche sur l'opinion publique examiné a été soigneusement documenté à partir des documents mis à la disposition de SVC.

#### *Période de 1990-1991 à 1998-1999*

Les projets de recherche sur l'opinion publique réalisés au cours de la période entre 1990-1991 et 1998-1999 n'ont pas fait l'objet d'un examen détaillé à cause de l'absence de dossiers contractuels maintenus par TPSCG et les ministères usagers. Cette situation s'explique par le fait que les dossiers de cette période ont été détruits conformément aux procédures de rétention des documents en vigueur dans les ministères. Ces procédures prescrivent une durée de rétention de six ans pour les documents reliés aux marchés de services de recherche sur l'opinion publique.

#### *Période de 1999-2000 à 2002-2003*

L'examen détaillé des projets de recherche sur l'opinion publique a porté essentiellement sur la période allant de 1999 à 2003. À cette fin, les critères d'examen suivants ont été validés afin d'évaluer les processus d'attribution et d'administration des marchés de recherche sur l'opinion publique en place:

- Justification de la sélection du fournisseur de services de recherche sur l'opinion publique;
- Présence d'un énoncé de travail décrivant les biens livrables et d'une soumission émise par le fournisseur;
- Attribution d'un numéro d'enregistrement accordé par TPSCG en conformité avec les politiques en vigueur;
- Émission d'un contrat par TPSCG;
- Rapport final émis par le fournisseur; et
- Documentation supportant les demandes de paiement.

#### *Période subséquente à 2002-2003*

Les projets de recherche sur l'opinion publique réalisés au cours de la période subséquente à 2002-2003 ont fait l'objet de tests limités lors de la phase d'examen préliminaire du mandat afin de déterminer quels avaient été les contrôles en place et les risques associés à la passation des marchés de recherche sur l'opinion publique.

## MANDAT DE SERVICES DE VÉRIFICATION CANADA

## TRAVAIL RÉALISÉ

Services de vérification Canada (SVC) s'est vu confier le mandat d'appuyer le Conseiller indépendant dans ses travaux d'examen. À cette fin, le mandat de SVC s'est limité à présenter des constatations basées sur l'état des prestations de services de recherche sur l'opinion publique couvrant la période de l'examen, suite à l'exécution des tâches suivantes:

- a) Revue des politiques et directives gouvernementales portant sur la recherche sur l'opinion publique et émises entre avril 1990 et mars 2007 et du cadre de gestion correspondant;
- b) Création d'une base de données financières regroupant l'ensemble des transactions contractuelles de recherche sur l'opinion publique encourues par les ministères et agences du gouvernement du Canada pour la période de 1990-1991 à 2006-2007, afin de produire les statistiques requises aux fins de l'examen;
- c) Examen de dossiers contractuels maintenus par TPSGC et les ministères initiant les projets de recherche sur l'opinion publique afin de s'assurer de l'impartialité, l'équité, la transparence et l'uniformité de la passation de marché en conformité avec la politique des marchés du Conseil du Trésor;
- d) Suivi des rapports du Bureau du vérificateur général émis entre novembre 2003 et février 2007 et portant sur la recherche sur l'opinion publique;
- e) Rencontres avec les coordonnateurs ministériels de la recherche sur l'opinion publique des ministères sélectionnés pour les fins de l'examen;
- f) Validation des constatations avec la direction de certains des ministères sélectionnés pour l'examen.

## MÉTHODOLOGIE ET ÉTENDUE DES TRAVAUX

Cet examen a été effectué en s'inspirant des normes de vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes et des normes de vérification établies par l'Institut canadien des comptables agréés. Le mandat a fait l'objet d'une planification formelle, d'une évaluation des risques, d'un programme



## SEPTIÈME CHAPITRE : REMERCIEMENTS

Exercer un tel mandat ne peut se faire sans la collaboration et l'apport de plusieurs personnes. D'entrée de jeu, j'avais exprimé le désir d'être totalement isolé de l'appareil politique gouvernemental et ministériel. Ce qui fut fait et scrupuleusement respecté.

J'ai donc eu le loisir d'être administrativement supporté par le Bureau de soutien aux enquêtes et litiges de TPSCG. Sous la direction de Madame Myra Conway, j'ai bénéficié des excellents services de Mesdames Micheline E. Paquette et Lynne M. Deachman. Avec la plus grande discrétion, elles m'ont grandement facilité les choses. Je leur en suis très reconnaissant.

Services de Vérification Canada ont épousé rapidement et avec compétence le mandat que je leur ai confié. Ils ont mis en place une équipe multidisciplinaire de haut niveau qui fut totalement dédiée au mandat. Leur diplomatie associée à leur instance ont fait en sorte que toutes nos interrogations ont trouvées réponses, lorsqu'elles existaient. Sous le solide leadership de Monsieur André Auger, avec qui j'ai maintenu des contacts et rencontres de façon régulière, l'équipe de vérificateurs dirigée par Monsieur François Lavoie m'a offert une prestation de services de premier ordre. Mes discussions entourant l'évolution de leurs travaux ont toujours été stimulantes. Je voudrais aussi remercier Messieurs Michel Lauzon, Joseph Caramagno et François Marcotte pour leur professionnalisme.

J'ai côtoyé deux directions particulières de TPSCG, la direction de la recherche sur l'opinion publique et la direction de l'approvisionnement en communications. Je veux souligner la très grande collaboration des dirigeants de ces unités, respectivement Messieurs Laurent Marcoux et Richard Robesco. De plus l'apport de Madame Hélène Bleau et Monsieur Paul Roland est à souligner.

Respectant l'anonymat promis, je voudrais tout de même saluer les personnes qui ont acceptées de me rencontrer au cours de ce mandat, autant au niveau politique que de l'entreprise privée. J'espère qu'elles sauront reconnaître dans ce rapport, leurs suggestions et commentaires.

Finalement, merci à monsieur Sylvain Belanger qui m'a servi d'adjoint administratif à Ottawa.



D'autres modifications administratives devraient être appliquées, notamment au chapitre de la facturation des services, qui devrait être sur la base des coûts réels et non estimatifs. Un effort devrait aussi être fait pour éviter la concentration excessive des dépenses au cours du dernier trimestre de l'année financière du gouvernement du Canada.

## CONCLUSIONS

Le mandat d'examen m'a conduit à scruter de nombreux dossiers administratifs et à prendre connaissance d'un nombre important de sondages. Mon analyse qualitative ne s'est pas arrêtée aux dossiers de la période 1990-2003, mais bien jusqu'aux projets de la présente année financière et ce afin de bien connaître les pratiques actuelles.

Ce volume de travail me permet de conseiller au gouvernement du Canada de ne pas déclencher d'autres enquêtes ou procédures spéciales quant à ce programme d'activité de l'État pour la période se terminant au 31 mars 2003. Contrairement à d'autres dossiers qui ont fait l'objet d'enquêtes et de commissions, les services qui ont été achetés ont réellement été rendus. Le gouvernement du Canada, contre paiement, a obtenu des services mesurables et vérifiables.

De plus, il convient de préciser que le morcellement et la valeur moyenne des contrats (environ 43,000 \$) rendent plus difficile la mise sur pied de systèmes frauduleux.

Cependant, la vigilance doit demeurer.

## SIXIÈME CHAPITRE : PRINCIPALES RECOMMANDATIONS et CONCLUSIONS

### PRINCIPALES RECOMMANDATIONS:

Depuis le rapport de la Vérificatrice générale du Canada de novembre 2003 (portant sur la période 1999-2003) où les activités de recherche sur l'opinion publique étaient jugées bien gérées et son autre rapport de 2005 portant sur la qualité et la communication des résultats des sondages, plusieurs maillons faibles ont été renforcés. Cependant encore bien des gestes administratifs restent à faire.

Le gouvernement du Canada a l'occasion de réviser sa politique qui encourage ses ministères à effectuer de la recherche sur l'opinion publique. Le nombre de ces recherches ainsi que leurs coûts sont importants.

Le gouvernement du Canada doit être plus rigoureux dans la justification et la décision des choix des fournisseurs de recherche sur l'opinion publique. La décentralisation du pouvoir de décision amène un manque d'uniformité des décisions. Sans verser dans une automatisation excessive, par un mécanisme trop limité de rotation des fournisseurs, le gouvernement du Canada doit savoir marier choix et performance.

Dans les cas de recherche sur l'opinion publique multi-intérêts / multi-clients, où l'initiation de la recherche est du côté du fournisseur, les décisions quant à l'opportunité d'acquisition ainsi que la négociation de ces achats devraient être centralisées. Ces études devraient aussi être rendues publiques par le gouvernement du Canada.

Le gouvernement du Canada devrait être en mesure d'évaluer adéquatement les services de recherche sur l'opinion publique qu'il reçoit, tout en satisfaisant les prérogatives de l'accès à l'information. L'absence d'évaluation formelle est devenue problématique.

Le gouvernement du Canada devrait appliquer de manière plus sévère ses règles de neutralité politique. Même si le nombre de dossiers où des éléments partisans survivent encore est infime, le caractère d'indépendance totale de l'appareil gouvernemental justifie une tolérance zéro en la matière.



### 5.3. Transfert de certains points à la Vérificatrice générale du Canada et au Contrôleur général du Canada

L'examen de notre échantillon des projets de recherche sur l'opinion publique a révélé des cas de non conformité concernant le respect des termes et conditions des contrats de services et de certains éléments administratifs. Je juge opportun d'en saisir la Vérificatrice générale du Canada qui verra, dans le cadre de son mandat, à y donner suite. L'annexe 5 illustre quelques cas, tous de la période 1999-2003. La Vérificatrice générale du Canada pourra, avec les pouvoirs qu'elle détient poursuivre l'analyse pour les années plus récentes.

Il m'apparaît évident que certaines de mes constatations et recommandations interpellent aussi le Contrôleur général du Canada, notamment par la mise en place d'une vérification horizontale des critères, justifications et des choix des fournisseurs de recherche sur l'opinion publique.

Dès le dépôt de ce présent rapport au Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, je le transmettrai à la Vérificatrice générale du Canada en temps opportun.

Cette situation existe toujours en 2007. L'existence de vagues de sondages continue d'accroître le risque de fractionnement de marchés dû à la possibilité de considérer chaque élément d'une même vague comme une commande subséquente distincte non reliée aux sondages similaires précédents concernant un même sujet.

Par ailleurs, plusieurs projets ont été exécutés à l'intérieur d'intervalles très rapprochés (parfois de quatre à six mois). Ils pourraient ne pas démontrer un changement tangible dans l'opinion publique. L'examen des justifications de ces vagues de recherche sur l'opinion publique n'a pas permis de confirmer les raisons pour lesquelles ces études devaient être effectuées à intervalle si rapproché.

L'évolution de l'opinion publique peut varier rapidement en certaines circonstances. On devrait avoir l'opportunité de réagir tout aussi rapidement pour mesurer, par exemple l'impact de certaines politiques. Les justifications devraient le démontrer.

À mon avis, devant l'absence de justifications appropriées, l'attribution des commandes subséquentes liées aux vagues de projets de recherche sur l'opinion publique peut contrevenir à la *Politique sur les marchés* émise par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

## RECOMMANDATION

24. TPSCG devrait avoir un pouvoir de veto relatif à l'octroi d'études de recherche sur l'opinion publique lorsque le sujet traité s'apparente à d'autres études réalisées dans un passé récent. La formule des vagues ne doit pas être interdite, mais devrait être identifiée comme telle et ainsi recourir au véhicule d'octroi approprié.



## 5.2. Recherches successives et fragmentation de contrats

Deux éléments méritent d'être soulignés; la similitude des sondages et leur proximité.

Selon l'échantillon de 213 projets de recherche sur l'opinion publique ayant requis des travaux à réaliser pour le compte spécifique du gouvernement du Canada, plusieurs ministères ont effectué à intervalles réguliers des sondages similaires portant sur un sujet identique et ont utilisé la commande subséquente à une offre à commandes comme outil contractuel. Une série de sondages similaires se rapportant à un sujet identique est connue sous le vocable "vague".

En général, à l'intérieur de chaque ministère, les commandes subséquentes liées à une vague de sondages ont été accordées au même fournisseur ayant exécuté le projet initial. Ces fournisseurs peuvent varier d'un ministère à l'autre et d'une vague à l'autre.

Pour la période entre 1999-2000 et 2002-2003, six vagues différentes impliquant six ministères ont été identifiées et concernaient 33 projets de recherche sur l'opinion publique (11 % de l'échantillon) pour un total de 4 millions \$. Chaque vague identifiée comportait de deux à huit projets de recherche sur l'opinion publique. Les faits suivants ont été constatés:

- Sur les 33 projets composant les six vagues de sondages identifiées, l'outil contractuel utilisé a été la commande subséquente pour 32 d'entre eux;
- Dans le cas des ministères utilisant des offres à commandes comportant une limite maximale, 19 projets de recherche sur l'opinion publique inclus dans les vagues ont été émis pour des montants n'excédant pas la limite maximale de 100 000\$ fixée pour les commandes subséquentes. Quinze d'entre eux ont été émis pour des montants entre 95 000 \$ et 99 997 \$. Cependant, lorsque la valeur des contrats se rapportant à une même vague est cumulée, la limite maximale est alors dépassée dès l'attribution du second contrat; et
- La limite maximale de 100 000 \$ prévalait jusqu'en 2004. Elle fut alors portée à 200 000 \$.

- Pour 43 % de l'échantillon, le montant facturé pour les frais professionnels correspond exactement au montant négocié entre le ministre et le fournisseur, tel que figurant à la soumission présentée par le fournisseur à titre de base de paiement. Peu de dossiers ont présenté des frais professionnels facturés moindres que ceux prévus au contrat.

- Dans le cas de 98 dossiers examinés pour lesquels le contrat prévoyait des coûts directs et des frais de déplacement distincts des frais professionnels et pour lesquels des factures émises par les fournisseurs ont été retracées, 22 d'entre eux ne présentaient aucune ventilation entre les frais professionnels et les coûts directs (tels que la traduction, la sous-traitance, etc.). De plus, pour six dossiers, les frais de déplacement n'étaient pas facturés distinctement des frais professionnels et des coûts directs même si le contrat prévoyait une telle répartition.

Cette situation est préoccupante puisque les frais directs et les frais de déplacement doivent être facturés au coût et que les frais de déplacement doivent respecter les directives du Conseil du Trésor en matière de voyages d'affaires.

- Pour 30 % de l'échantillon, aucune pièce justificative devant être fournie par le fournisseur n'a été retracée aux dossiers contractuels ou financiers. Or, ces documents sont requis afin de justifier le détail des coûts directs et des frais de déplacement.

Ces exemples démontrent que l'utilisation de contrats à prix ferme entraîne un accroissement du risque de coûts excessifs par rapport aux services réellement encourus. Ceci est dû au fait que les ministères paient un prix basé sur des coûts estimés plutôt que les coûts réellement encourus. Ces coûts estimés incluent en général des réserves pour éventualités associées au risque de dépassement des coûts qu'ont à subir les fournisseurs pour ce type de contrat.

## RECOMMANDATION

23. Dans le cadre du nouvel appel d'offre à commandes à venir, TPSCG devrait utiliser la méthode de facturation dite « à limitation des dépenses » et ainsi inviter les contractants à fournir à la fin de chaque recherche sur l'opinion publique les détails et les pièces justificatives idoines.

J'aborde dans ce chapitre deux des questions de nature plus administratives; la méthode de facturation et les dangers de fragmentation de contrats afin de respecter artificiellement les maximums autorisés. Finalement, j'indique les sujets que j'estime nécessaire de porter à l'attention de la Vérificatrice générale du Canada et du Contrôleur Général du Canada.

## 5.1. Méthode de facturation

L'examen des projets échantillonnés a révélé que les frais professionnels imputés par les fournisseurs sont toujours facturés à **prix ferme**, selon les termes et conditions des contrats émis par TPSCG, plutôt que d'être facturés sur une base de **limitation de dépenses**. Cette situation affecte les factures émises par les fournisseurs de diverses manières. Pour illustrer quelques facettes de cette problématique, voici quelques exemples;

- La très grande majorité des factures examinées ne détaillent pas les frais professionnels facturés sur une base individuelle. Le nom des employés ayant facturé leurs services, le nombre d'heures travaillées ainsi que le taux horaire imputé n'apparaissent pas sur les factures.

L'absence d'informations détaillées sur les factures ne permet pas aux ministères de s'assurer que le travail réellement effectué correspond au budget soumis par le fournisseur avant le début des travaux ni de s'assurer que le projet a été réalisé par les employés que le fournisseur avait identifiés à la soumission avant le début des travaux.

Cette situation ne respecte pas les conditions générales de la directive "Conditions générales – Services" qui stipule que "...les tarifs de main d'oeuvre horaires fixes, le niveau d'effort et le montant facturé devront être indiqués dans les factures, le cas échéant."

Cette situation existait toujours en août 2007 et s'applique à la facturation émise par les fournisseurs concernant les commandes subséquentes, les contrats à source unique, les appels d'offres et les arrangements en matière d'approvisionnement qui ont été analysés dans le cadre du présent examen.



22. Les règles des offres à commandes devraient être allégées, surtout au chapitre des professionnels qui oeuvrent auprès des fournisseurs. La réalité des mouvements de main d'œuvre et de progression de carrière dans cette industrie, fait en sorte que le gel relatif de la liste des professionnels n'est plus adéquat.



spécialisations que de volume de recherche sur l'opinion publique, méritent un traitement différent. Des fournisseurs ont aussi développé une spécialisation professionnelle qui rend service au gouvernement du Canada.

## RECOMMANDATIONS

18. Les prochains appels d'offres à commandes pour les recherches sur l'opinion publique devraient être constitués de deux concours spécialisés pour les ministères de la Santé et celui des Ressources humaines et Développement social, en plus d'un concours général pour les autres ministères du gouvernement du Canada.

L'objectif des deux appels spécialisés serait de constituer une liste de cinq fournisseurs spécialisés dans le domaine d'activité du ministère client.

19. La sélection d'un fournisseur spécifique à un projet de recherche devrait être justifiée d'une manière plus rigoureuse et son choix devrait aussi être comparé aux autres fournisseurs de la liste. La proportion annuelle des affaires de chaque fournisseur devrait être en concordance avec leur rang obtenu lors du concours.

20. L'appel général aurait aussi comme objectif de constituer un ensemble de plusieurs fournisseurs (par exemple une douzaine de firmes) qui serait alors subdivisé en trois sous-ensembles de quatre fournisseurs. Ces sous listes devraient être d'égale force en termes de résultats obtenus lors de l'appel d'offres.

21. TPSCG devrait gérer la rotation des trois sous listes afin d'assurer une utilisation adéquate. Les ministères devraient conserver le pouvoir de sélectionner leur fournisseur pour chaque projet de recherche sur l'opinion publique, mais à l'intérieur d'une sous liste constituée de quatre firmes. Des critères justificatifs plus rigoureux devraient s'appliquer et la sélection d'un fournisseur devrait aussi être justifiée comparativement aux trois autres firmes de la sous liste. TPSCG serait responsable de vérifier annuellement la concordance entre le degré d'utilisation des firmes et leurs résultats obtenus lors de l'appel d'offres.

Je reconnais que ce système de base peut être jugé simple et primaire. Mais il est tout même mieux que la situation actuelle ou rien n'est écrit...officiellement.

#### 4.3. Nouvelle sélection des fournisseurs et attribution des contrats

Il n'est pas de mon rôle d'entrer dans les détails des nouveaux appels d'offre et de leur éventuelle utilisation. Cependant, devant l'importance que prend la technique du recours aux offres subséquentes issues des offres à commandes j'entends discuter de certains éléments particuliers.

On l'a vu à la section 4.1, que l'application de la formule de 2004 donne lieu à des inconsistencies. Au premier chef, avoir établi dès le départ que le rang obtenu par les fournisseurs ne servirait qu'à dresser une liste de quelques firmes et que par la suite elles seraient considérées comme égales entre elles, a privé le gouvernement du Canada d'un outil de sélection important. D'avoir par la suite indiqué aux ministères clients qu'ils avaient les pleins pouvoirs discrétionnaires de prendre un fournisseur en fonction de critères assez généraux, a permis de justifier autant le refus d'un fournisseur. Il n'est pas étonnant de constater par la suite que, malgré une documentation existante, les justifications des décisions se sont révélées parfois assez limitées.

L'aversion aux choix discrétionnaires par une fonction publique est forte, surtout quand elle est accompagnée d'une répugnance à l'évaluation des rendements des fournisseurs. La tendance est forte pour aller vers des formules plus reposantes et moins compromettantes où l'automatisme est maître, comme une rotation mécanique des fournisseurs.

La formule actuelle de choix discrétionnaire parmi une liste de fournisseurs préalablement qualifiés des suites d'appels d'offres, permet au gouvernement du Canada de bénéficier de l'expertise de ses fonctionnaires et d'obtenir des résultats probants. Certaines problématiques ont émergé, comme un manque de rigueur ou une liste de critères trop vagues, mais en pratique le système fonctionne.

Les quatre dernières années ont aussi démontré que Santé Canada et Ressources humaines et Développement social Canada sont des ministères clients non comparables aux autres ministères. Leurs besoins, autant en termes de

Le problème réside dans la définition des termes «suffisamment médiocre» et «incapable». Demander à une fonction publique de s'exprimer sur le sujet réside de la quadrature du cercle.

Encore une fois cette problématique ne touche pas uniquement que les contrats de recherche sur l'opinion publique. Il n'en demeure pas moins que ce problème doit être résolu. Il ne servirait à rien de simplement enlever cette obligation d'évaluation de la performance des politiques gouvernementales et ainsi de faire semblant que le problème est disparu.

Divers ministères se sont penchés sur cette problématique et certaines pistes ont été élaborées. Par ailleurs, les entrepreneurs souhaiteraient aussi une certaine forme d'évaluation. Pour eux, le pire serait de voir régler ce problème par une sélection automatique des fournisseurs, laissant ainsi le choix à une méthode sans aucun lien avec la compétence et le rendement.

## RECOMMANDATIONS

16. TPSCG devrait élaborer avec les fournisseurs de recherches sur l'opinion publique un système simple, efficace et utile d'évaluation de la performance. Inviter les fournisseurs à la table assurerait une meilleure complicité entre les intervenants.

17. Le système d'évaluation devrait être une pondération des éléments suivants;

1. Le produit livré est-il conforme au contrat sur la base du budget ?
2. Le produit a-t-il été livré en temps ?
3. Les avis professionnels du fournisseur au chapitre de l'élaboration du questionnaire et du guide du modérateur ont-ils été une valeur ajoutée ?
4. Le rapport écrit est-il précis, lisible, documenté et de bonne qualité linguistique autant en français qu'en anglais ?
5. La présentation verbale a-t-elle ajoutée à la compréhension des résultats ?
6. Les rencontres des groupes de discussion (focus group) ont-elles été efficaces par la qualité du modérateur, des participants et des facilités physiques ?

Par ailleurs, toutes formules automatiques d'attribution des contrats annihilerait totalement la nécessité du rendement et de l'évaluation. Les fournisseurs n'auraient qu'à attendre leur tour, sans effort.

Tous les fournisseurs rencontrés ont leur propre système de vérification de la satisfaction de leur clientèle. À ce sujet, la décentralisation du pouvoir de décision n'aide pas le fournisseur à connaître le degré de satisfaction général du gouvernement du Canada. De fait, pour certains entrepreneurs, le gouvernement du Canada n'est pas un client important, mais une série de petits clients éparés.

La non évaluation officielle trouve ses origines dans la crainte de divulgation des évaluations et conséquemment la peur de poursuites éventuelles. À cause des recours à la Loi d'accès à l'information, tous s'entendent qu'il vaut mieux s'abstenir d'émettre des évaluations qui pourraient être connues à la fois par le fournisseur et potentiellement ses concurrents (quoiqu'il existe des mesures protégeant les variables de concurrentes). Avoir à discuter, voire à défendre publiquement ses opinions sur le travail professionnel des fournisseurs de recherche sur l'opinion publique représenterait un défi que peu de fonctionnaires souhaitaient relever. De plus, la peur d'éventuelles poursuites juridiques par les fournisseurs qui ne seraient pas d'accord avec ces évaluations et leurs répercussions sur leurs affaires, fini par refroidir les plus vaillants. Bref, il n'existe aucune évaluation officielle. Tout est dans l'informel.

Pourtant l'un des critères du choix d'un fournisseur est justement l'évaluation de la performance passée et de la satisfaction du client. Quand plus haut il était mentionné que ces critères n'étaient pas assez précis et rigoureux, celui de la performance est carrément inadéquat.

Dans les politiques d'approvisionnements, un article qui stipule que:

« Le Canada peut rejeter une soumission dans l'un ou l'autre des cas suivants: d.) dans le cadre de transactions actuelles ou antérieures avec le gouvernement du Canada, ... 4.) le Canada détermine que le rendement du soumissionnaire dans le cadre d'autres marchés, notamment l'efficacité et la qualité des travaux, ainsi que la mesure dans laquelle le soumissionnaire a respecté les clauses et les conditions contractuelles dans l'exécution des travaux, est suffisamment médiocre pour qu'on le considère incapable de répondre au besoin faisant l'objet de la soumission ».



qu'il en sera discuté plus loin, est à privilégier, tout comme l'établissement d'un véritable plan de vérification interne, autant au niveau des variables préventives que correctives.

La phase actuelle d'utilisation des commandes subséquentes aux appels d'offres à commandes a atteint sa limite. Initialement prévu pour trois ans, l'année 2007 représente la quatrième année d'utilisation. TPSCC prépare donc un autre appel d'offre auprès des fournisseurs en évaluant les résultats de la période 2004-2007. Avant de proposer quelques pistes d'améliorations, ce qui constitue la partie 4.3 de ce rapport, il convient de traiter de l'évaluation de la performance des fournisseurs, ou plutôt de l'absence d'évaluation.

Ainsi mes recommandations relatives à la sélection des fournisseurs sont exprimées à la section 4.3.

## 4.2. Évaluation de la performance et satisfaction des clients

Techniquement, les fournisseurs savent que leurs services furent adéquats parce qu'ils finissent toujours par recevoir le plein montant du contrat. Pour l'entreprise, la question du risque financier n'est pas dans le danger de non paiement, mais bien du moment du paiement. Finalement on pardonne facilement certains délais devant un paiement représentant 100 % de la facture.

Pour les gestionnaires de projet de la fonction publique, c'est par la certification de la demande de paiement aux fins de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* («LGF») qu'ils attestent que le produit livré est en conformité avec les termes et conditions du contrat. À proprement parlé, ceci n'est pas une évaluation de la performance.

En pratique, il est possible d'exprimer son insatisfaction par certaines discussions et la notion du temps qui passe peut constituer un élément de négociation. De fait, le seul moyen d'exprimer une insatisfaction importante est de ne plus faire affaire avec le fournisseur dans l'avenir. On en conviendra, ce n'est pas une méthode idéale d'évaluation de la performance.



fournisseurs. Avec la mécanique actuellement en vigueur, cette situation n'assure pas l'uniformité souhaitée pour éviter les excès. Bien que les ministères respectent les normes de documentation établies, ces normes sont insuffisantes pour s'assurer d'un processus de sélection maximisant l'intégrité et l'impartialité. Les justifications du choix des fournisseurs n'expliquent pas, par exemple, les raisons de l'exclusion de certains fournisseurs.

Je suis d'avis que l'application de la procédure actuelle a permis d'atteindre l'objectif du libre choix aux ministères, mais au prix d'un certain laxisme dans la justification des choix.

La concentration des responsabilités et la relative imprécision des normes discutées ci-haut, n'assure pas une séparation des tâches adéquate et accroît les risques de conflits d'intérêts. Cette situation peut être préoccupante d'autant plus que TPSCG n'a pas de réel pouvoir coercitif. La chaîne des responsabilités fait en sorte que les ministères clients ont les pleins pouvoirs à partir de l'initiation des projets de recherche sur l'opinion publique jusqu'à la certification des dépenses amenant le paiement final.

La direction de recherche sur l'opinion publique de TPSCG exerce un rôle de soutien technique et professionnel. Les ministères clients doivent certes passer par cette direction, notamment pour obtenir un numéro de dossier, mais l'ensemble des conseils et recommandations peut être ignoré. Présentement, la situation ne pose pas de problème particulier, notamment à cause de la qualité reconnue des fonctionnaires de cette direction. Cette situation pourrait cependant être modifiée dans le temps. Le pouvoir de cette direction reste au niveau de la persuasion morale. Quant à l'autre direction de TPSCG qui octroie les contrats, son mandat n'est pas de remettre en question le choix du fournisseur, même s'il en aurait le pouvoir, étant la partie contractante.

Par ailleurs, une déviation de la chaîne de responsabilités hors des ministères, dont le but serait d'assurer un contrôle compensatoire suffisant pour assurer une séparation des tâches adéquate, risque de provoquer une perte d'imputabilité plus dommageable.

À mon avis, avoir de meilleurs contrôles ne passe pas par l'ajout de détours administratifs. Le resserrement des normes de sélection, tel

Cette non divulgation des rangs à l'intérieur de la liste a privé les ministères clients d'une source d'informations concernant le mérite des fournisseurs.

Par ailleurs, lorsqu'un fournisseur avait franchi la première étape, à savoir rotation automatique le choisisse. Il lui fallait entreprendre un programme de vente de ses services auprès des ministères clients.

À mon avis cette pratique garde les fournisseurs aux aguets et est un gage de bonne qualité des services à venir. Cependant, cela peut accroître les risques de conflits d'intérêts ou de proximités entre les fournisseurs et les fonctionnaires détenant le pouvoir de sélection.

Le système actuel a donc créé des spécialisations par ministères et certains fournisseurs réussissent mieux que d'autres à vendre leur produit.

Ce mode de sélection discrétionnaire peut créer des situations où la partialité et les risques de conflits d'intérêts peuvent survenir. Après quelques années d'utilisation, ce processus a été jugé, selon des avis juridiques, comme non concurrentiel. Le fait d'attribuer les commandes subséquentes par une sélection discrétionnaire d'un ministère, basée sur des critères très larges, contreviendrait à la règle de concurrence. Je ne suis pas de cet avis.

**Selon moi, l'application des règles qui ont été choisies pour l'appel de soumission d'offres à commandes en 2004, satisfait l'esprit des notions de concurrence.**

La sélection des fournisseurs est par ailleurs régie par des critères d'expertise, d'expérience, de capacité, de disponibilité, de connaissances techniques pointues et de satisfaction des services rendus antérieurement. L'examen a révélé que ces critères ne sont pas appliqués de manière suffisamment rigoureuse et restrictive. Cela permet de choisir ou exclure n'importe quel fournisseur, et ce en fonction des mêmes critères. S'ajoute à cela l'inexistence d'une méthode d'évaluation de la performance des fournisseurs, ce qui fait l'objet de la section 4.2 de ce rapport.

C'est ainsi que devant un même dossier, deux décideurs différents d'un même ministère pourraient en arriver à deux choix différents de

Lorsque les ministères ont un projet de recherche sur l'opinion publique, ils sont invités à choisir dans la liste un fournisseur, selon des critères qui ne prennent pas en compte le rang ou le pointage du fournisseur.

D'ailleurs, ces pointages ou rangs ne sont pas divulgués, ni aux fournisseurs, ni aux ministères clients.

#### 4.1.3. Résultats

Pour la période 2003-2007, deux ministères s'illustrent comme clients d'importances; Santé Canada accapare près du quart des dépenses totales (dépassant les 7 millions de dollars en 2006-2007), alors que Ressources humaines et Développement social Canada représente environ 12 % des contrats (près de 4 millions de dollars pour la dernière année). Vient ensuite six ministères qui avoisinent 5 % de l'enveloppe globale (autour de 1,5 million de dollars par ministère, par an).

Entre 1999-2007, certains ministères ont privilégié de façon constante un fournisseur. C'est ainsi que Santé Canada utilise Environics Research Group pour environ le tiers de ses contrats, alors que Ressources humaines et Développement social Canada privilégie Ekos Research Associates à un niveau de 45 % de son budget de recherche sur l'opinion publique.

Globalement pour la période 1999-2007, trois fournisseurs ont accaparé 45 % de la valeur globale des contrats de recherche sur l'opinion publique accordés pour l'ensemble du gouvernement du Canada, soit Ekos Research Associates à 19 %, Environics Research Group à 14 % et Ipsos Reid à 12 %.

#### 4.1.4. Constatations

Les résultats des évaluations des appels d'offres à commandes réalisées en 2004, n'ont pas été divulgués aux ministères. Par conséquent, tous les fournisseurs retenus ont été par la suite considérés sur un pied d'égalité aux fins de l'attribution des contrats. Après quatre ans d'opérations, on ne peut faire le parallèle entre les évaluations initiales et les résultats réels. Il est donc possible qu'un fournisseur très hautement coté, ait été ignoré par les ministères. L'inverse est aussi vrai. Il faut nuancer cependant en spécifiant que tous les fournisseurs choisis étaient de premier ordre.

Les dossiers plus élaborés, dont la limite des coûts peut atteindre une somme importante (présentement 400,000 \$), font l'objet d'une procédure de pré qualification comparable à celle des offres à commandes discutée plus haut, mais prévoit qu'à chaque occasion, les fournisseurs pré qualifiés auront l'opportunité de soumettre une offre spécifique pour chacun des projets présentés. Le choix du fournisseur est le résultat d'un appel d'offre simplifié mais spécifique. C'est un arrangement en matière d'approvisionnement.

Finalement les grands dossiers (au-delà de 400,000 \$) font l'objet de demandes de propositions concurrentielles auprès de tous les fournisseurs intéressés. Le choix du fournisseur est tributaire de cet appel d'offre.

Bref, le gouvernement du Canada utilise différents mécanismes d'appels d'offre en fonction du plafond éventuel des coûts prévus.

#### **4.1.2. Historique relatif aux commandes subséquentes**

Il convient de préciser le travail accompli en 2003-2004 par le gouvernement du Canada et qui a mené à la formule qui est largement utilisée par les ministères et les fournisseurs; les commandes subséquentes suite à des offres à commandes. Cette méthode représente maintenant 75 % de la valeur des contrats de recherche sur l'opinion publique.

Avant 2004, les offres à commandes étaient morcelées entre d'une part six ministères qui contrôlaient leur propre liste de fournisseurs et les autres 100,000 \$ existait, mais il n'était pas obligatoire partout.

Depuis 2004 et encore aujourd'hui, le nombre d'offres à commandes a été simplifié à trois catégories de recherche sur l'opinion publique (qualitative, quantitative et mixte) et elle sont valables pour tous les ministères. Le concours organisé pour établir les listes de fournisseurs précisait que les évaluations tiendraient compte des qualités techniques et professionnelles dans une proportion de 70 % du résultat et que les variables financières comptaient pour 30 % des points d'évaluation.

Dès lors qu'un fournisseur satisfaisait un seuil minimal, il pouvait être inscrit dans la liste des fournisseurs potentiels. Les fournisseurs acceptés sur la liste étaient alors réputés égaux entre eux.



Ce chapitre porte sur la manière de présélectionner les fournisseurs, leur attribuer des contrats et évaluer leur rendement.

#### 4.1. Sélection des fournisseurs et attribution des contrats; situation actuelle

Les méthodes de sélection initiale des fournisseurs et d'attribution des contrats de recherche sur l'opinion publique ont fait l'objet de critiques de la part de la Vérificatrice générale du Canada. La situation qui prévalait au 31 mars 2003, a grandement changé.

Pour faire œuvre utile et satisfaisante aussi le volet de mon mandat qui consiste à «*donner des conseils indépendants...sur les pratiques en la matière*», j'ai porté mon attention sur les pratiques actuellement en vigueur et me permettrai quelques recommandations pour la suite des choses.

##### 4.1.1. La mécanique générale

De manière simplifiée, les projets à faibles coûts (moins de 25,000 \$) peuvent être attribués à un fournisseur sans déclencher un processus d'appel d'offre. Le choix du fournisseur est discrétionnaire.

Pour la majorité des projets de recherche sur l'opinion publique dont les coûts estimés peuvent être sous un seuil acceptable pour l'industrie (actuellement fixé à 200,000 \$), une procédure particulière a été développée. À intervalle régulier (généralement aux trois ans) le gouvernement du Canada lance un «appel d'offre à commandes» auprès des fournisseurs de recherche sur l'opinion publique. Ce processus est complexe et requiert de la part des fournisseurs et de TPSCG, un investissement important. Lorsque complet, ce processus génère une liste de fournisseurs pré qualifiés avec qui des offres à commande sont conclues. C'est alors que les ministères clients qui désirent faire réaliser une recherche sur l'opinion publique choisissent un de ces fournisseurs et l'invite à réaliser l'étude, au moyen d'une «commande subéquente». Le choix du fournisseur est alors discrétionnaire.





### 3.2. Sondages en période électorale

Une analyse du nombre et des coûts des projets de recherche sur l'opinion publique a été effectuée pour les périodes qui précèdent les scrutins fédéraux et référendaires et ce depuis 1999. Je constate qu'il n'y a pas de relation entre ces appels aux urnes et le volume ou la valeur globale des sondages commandés par le gouvernement du Canada. L'absence de documentation pour la période 1990-1999 m'empêche de conclure pour cette période. Je conviens qu'un examen aussi macro (volume et valeur globale) n'est pas suffisant pour conclure adéquatement.

## RECOMMANDATION

15. Compte tenu de la nouvelle législation prévoyant des scrutins généraux à dates fixes le gouvernement du Canada devrait s'abstenir de toutes recherches sur l'opinion publique (sondage d'opinion et groupes de discussion) pendant les 90 jours qui précèdent un scrutin. Ceci pourrait dissiper certains doutes sur l'à-propos des recherches sur l'opinion publique en période électorale. Evidemment cette mesure devrait prendre en considération les cas de dissolution non prévue du Parlement.

Les données historiques sont aussi utilisées pour l'interprétation des résultats et certains commentaires dépassent la simple statistique. Ainsi écrivait-on au quatrième trimestre de 2006 que;

*...Mr. Charest remains the least popular premier in the country ...*

À mon avis, ces questions sont de nature partisane et contrairement à la règle d'éviter les questions relatives aux intentions de vote, préférence et position des partis politiques.

TPSCC a relevé ces questions auprès du fournisseur. Ce dernier continue cependant de fournir ces renseignements, les jugeant non partisans. Il faut cependant remarquer que pendant la campagne électorale menant à l'élection de janvier 2006, la section habituelle portant sur le gouvernement fédéral a été enlevée. Par ce retrait spécifique, le fournisseur a, à mon avis prouvé le caractère partisan de ses questions. Dès le trimestre suivant cette section est revenue au rapport.

Rappelons que 16 ministères se sont abonnés à ce rapport en 2006-2007, à un prix de 21 000 \$ chacun.

## RECOMMANDATIONS

12. Le non-respect du principe de la neutralité politique de la part des fournisseurs devrait entraîner l'annulation du contrat. La centralisation de la négociation des abonnements multi-intérêts / multi-clients permettra au gouvernement du Canada de faire respecter ses politiques et directives, notamment celles portant sur les questions politiques.

13. Je recommande qu'à la livraison de tous rapports de recherche sur l'opinion publique (études personnalisées ou multi-intérêts / multi-clients), le dirigeant principal du fournisseur devrait attester du respect des normes gouvernementales en matières de neutralité politique. La notion de crédibilité et d'indépendance de la fonction publique du Canada est fondamentale autant pour les élus, les électeurs et les fonctionnaires.

14. Le gouvernement du Canada devrait élargir et préciser davantage la notion de neutralité politique et faire en sorte que le flou actuel soit levé.

Même si l'étude obtenue exclut un chapitre spécifique portant sur les allégeances politiques des Canadiens, il n'en demeure pas moins que toutes les autres références sont associées aux partis politiques fédéraux, ainsi qu'aux votes lors des dernières élections fédérales. Cette étude est à mon avis très proche de « l'intention de vote », surtout en tenant compte de la période où elle fut réalisée.

Rappelons que cette étude n'a pas été rendue publique, puisqu'elle est de nature « multi-intérêts / multi-clients » dont les droits demeurent la propriété intellectuelle du fournisseur.

Un autre fournisseur sonde un autre groupe cible, soit 400 dirigeants d'entreprises, on y discute des priorités gouvernementales et de la performance des gouvernements, particulièrement celui du Canada. Là encore on peut évaluer ces résultats en fonction de l'institution gouvernementale.

Cependant, la publication de l'automne 2006 mentionnait, par exemple, que; «...the current federal government continues to enjoy approval from a larger number of executives than did its immediate predecessor.»

**À mon avis, ce genre de remarque est une affirmation d'une «préférence politique» et contrevient à l'esprit de la directive gouvernementale.**

Cette édition a été acquise en 2006-2007 par sept différents ministères au prix unitaire de 26,500 \$.

L'abonnement régulier, qui à mon avis transgresse les normes de neutralité politique, est notamment constitué de questions sur la performance du gouvernement du Canada et le degré de satisfaction des Canadiens. Il en est de même pour les gouvernements des provinces.

Là encore la fine ligne de l'opinion partisane est, à mon avis transgressée. Une série de questions relatives à l'approbation ou non du travail du Premier Ministre du Canada et des Premiers Ministres des provinces, est publiée trimestriellement.

Des questions incluant des termes comme ;  
...do you approve or disapprove of the way Prime Minister Stephen Harper or Premier Jean Charest are doing or handling their jobs ...  
sont trimestriellement posées.

Certaines études multi-intérêts / multi-clients interrogent la population sur leur degré de satisfaction envers le gouvernement du Canada. Pris dans un sens large, il est possible de conclure en la non partisanerie de ces questions et des réponses, puisque l'objectif est de mesurer l'institution gouvernementale comme telle. On utilise à ce sujet les termes «degré de satisfaction» ou «performance» et non «popularité» ou «intentions de votes».

Sonder la population sur un degré d'appartenance à une communauté, une langue, une ethnie ou une culture relève de la même logique et ne constitue pas, à mon avis une indication partisane particulière.

Une des études pose régulièrement la question relative à la souveraineté du Québec. Ainsi on mesure la perception des Canadiens d'une part et des Québécois d'autre part, sur la probabilité d'une «séparation» du Québec du reste du Canada au cours des prochaines années (2, 5 ou 10 ans). Cette étude est conduite depuis le milieu des années 1990. On mesure aussi la performance du gouvernement du Canada et celui des différentes provinces.

Il est plausible de croire que ces données historiques sont non partisans et aident d'une quelconque façon les différents ministères à réagir à la perception de leur clientèle. En 2006-2007, quinze ministères ont déboursé chacun une somme de 26,500 \$ pour recevoir ce genre de résultats.

De toutes les études examinées au cours de mon mandat, un abonnement régulier transgresse la norme de neutralité politique et ce à chaque trimestre. Une autre souscription régulière a fait un écart discutable. Une autre étude soulève manifestement un problème à ce chapitre. Même si les situations décrites débordent de la période de mon mandat (1990-2003), c'est un devoir de les indiquer afin de bien conseiller le gouvernement en fonction des pratiques actuelles.

L'étude qui pose le plus grave problème fut achetée le 6 janvier 2006 en fonction d'une proposition de l'entrepreneur en date du 21 octobre 2005. Les résultats proviennent d'un sondage multi-clients / multi-intérêts réalisé au cours de la période du 16 octobre au 6 novembre 2005. L'objet du projet était un «sondage sur l'opinion des Canadiens envers divers aspects de la politique fédérale et provinciale».

On remarque d'entrée de jeu que les périodes indiquées ci haut, concordent avec la dernière campagne électorale fédérale.



Ce chapitre aborde les questions de politiques partisans. D'entrée de jeu, je désire indiquer qu'à l'exception de trois rapports multi-intérêts / multi-clients (traités à la section suivante), les dossiers de recherche sur l'opinion publique que j'ai examinés respectent tous la directive de neutralité politique.

Je n'ai pas analysé de nouveau les cas déjà soulevés par la Vérificatrice générale du Canada. En l'absence des dossiers antérieurs à 1999, je n'ai pas eu l'opportunité de sélectionner d'échantillons représentatifs parmi les 2,219 projets de recherche sur l'opinion publique réalisés au cours de la période 1990-1999.

Pendant la durée de mon mandat, certains documents m'ont été transmis confidentiellement et j'ai aussi eu le loisir de consulter les textes qui avaient été déposés devant le Parlement du Canada. Aucun élément nouveau ne s'est révélé de cet examen.

## RECOMMANDATION

11. Suite aux nombreuses vérifications antérieures et ce mandat d'examen, compte tenu du temps qui passe, le dossier des recherches sur l'opinion publique pour la période antérieure à 1999 devrait être définitivement clos.

Ce thème est aussi abordé à la conclusion finale de ce rapport (sixième chapitre).

## 3.1. Questions de nature politique

Un article précis est généralement ajouté à tous les contrats de recherche sur l'opinion publique. On y stipule précisément que « l'entrepreneur doit veiller à ce qu'aucun rapport écrit, verbal ou électronique transmis aux clients du gouvernement du Canada ne contienne de l'information sur les intentions de vote, les préférences quant aux partis politiques ou les positions des partis en ce qui a trait aux électeurs de toutes les compétences du Canada ».

Hélas, cette situation n'est pas unique aux dépenses en recherches sur l'opinion publique, ni au gouvernement du Canada. Une dépense non effectuée dans l'année n'est généralement pas reportable à l'année subséquente et les crédits ainsi non utilisés peuvent être annulés pour les années à venir.

## RECOMMANDATIONS

09. Le Conseil du Trésor devrait fixer de nouvelles pratiques de gestion des approvisionnements. L'apparence de dépenser les crédits alloués par crainte de les perdre, entache la réputation des gestionnaires de l'État.

10. Du côté de la négociation face aux fournisseurs, le gouvernement du Canada devrait prendre en considération les demandes de l'industrie afin d'éviter les périodes de pointe, en contre partie d'une réduction des coûts de réalisation des projets en périodes plus calmes.

07. TPSCG devrait être l'unique négociateur des abonnements aux études multi-intérêts / multi-clients. La formule d'utilisation pourrait être envisagée afin de permettre une circulation moins aléatoire de ces études et renseignements. TPSCG serait ainsi en mesure de juger de l'opportunité de certains abonnements.

08. Le gouvernement du Canada devrait, lors de la négociation centralisée avec les fournisseurs, établir avec ces derniers, un calendrier de publication des rapports. Une période de 18 mois après la livraison des études est recommandée. Cette période serait suffisamment longue pour protéger le marché privé et assez courte pour assurer le principe de la divulgation publique.

## 2.4. Les saisons des sondages

Les fournisseurs de recherches sur l'opinion publique ont leur propre cycle industriel et certaines périodes sont particulièrement occupées, comme les mois de décembre et mars de chaque année. Ils ont demandé au gouvernement du Canada d'éviter ces périodes de pointe, autant que possible. Puisque la décision gouvernementale d'effectuer ses recherches est décentralisée, le souhait de l'industrie risque fort d'être pieux.

Sans égard aux problèmes industriels, les ministères clients ont la fâcheuse habitude d'engager un nombre disproportionné de recherches sur l'opinion publique au quatrième trimestre de leur année financière, soit au cours des mois de janvier à mars de chaque année. Le phénomène du quatrième trimestre est manifeste et ce pour toutes les périodes où les statistiques trimestrielles étaient disponibles.

Que ce soit en termes de nombre de projet de recherches ou de valeurs de ces projets, certains ministères peuvent engager jusqu'à 65 % de leurs dépenses annuelles au cours de cette période. Un ministère a déjà atteint à une occasion 100 % de ses dépenses en abonnements aux études multi-clients / multi-intérêts au cours de cette période. Les graphiques de l'annexe 6 illustrent cette situation.

Pourtant, une directive gouvernementale exige une planification annuelle.

- La justification de la souscription à 69 études (81 % de l'échantillon) n'était pas documentée au dossier contractuel maintenu par les ministères usagers ou était insuffisante. Cette situation ne permettait pas de déterminer la valeur ajoutée apportée par de telles études ni les besoins comblés auprès des ministères usagers. Une meilleure documentation a tout de même été observée depuis 2004; et
- La valeur ajoutée résultant de plusieurs études est sujette à questionnement, basé sur l'examen des rapports fournis par les fournisseurs de services de recherche sur l'opinion publique, compte tenu des sommes encourues et de la justification déficiente de la souscription à de telles études en fonction des besoins des ministères usagers.

Bref, généralement de bon niveau, des interrogations surviennent cependant devant la qualité ou l'utilité de certaines études, qui dans certains cas ressemblent plus à des revues ou des magazines de luxe que des recherches sur l'opinion publique.

La popularité des études multi-intérêts / multi-clients déjoue aussi la directive claire de publication des rapports de recherche sur l'opinion publique dans les 6 mois de leur réception. En effet, puisque la propriété intellectuelle de ces études n'appartient pas aux clients, l'obligation de publication est levée. Que le quart des études ne soit pas divulgué, pose problème.

Je suis cependant sensible aux arguments des entrepreneurs privés qui veulent préserver leur achalandage. En effet, si les études en question étaient publiées par le gouvernement du Canada dans les 6 mois de leur publication, plusieurs clients privés pourraient simplement attendre cette publication gratuite, tuant ainsi la rentabilité du produit. On a affaire à un conflit entre les principes de divulgation du domaine public et les intérêts privés.

Par ailleurs, le timing de l'acquisition de ces études m'est apparu parfois surprenant. En effet certains ministères s'abonnent à ces études en toute fin d'année financière, semant un doute sur le réel besoin. Cette problématique du quatrième trimestre fait l'objet d'une autre section dans ce rapport.

Finalement le caractère «opinion politique» de certaines parties de ces études avait été soulevé par la Vérificatrice générale du Canada. On doit noter un progrès à ce sujet, même si la fine ligne de la partisanerie est, en certaines occasions, encore traversée, même en 2007. Cet élément fait l'objet du chapitre trois de ce rapport.



Des représentants de ces fournisseurs arguent, avec raisons, que le coût global initial de ces analyses est très important et qu'il est rentable pour ses clients d'en profiter en groupe. Cependant, au cours des années, aucune baisse du tarif d'abonnement n'est survenue suite à l'augmentation du nombre de clients, ce qui devrait être le cas. Sans vouloir remettre en cause la volonté des entrepreneurs de rentabiliser leurs investissements initiaux dans ces produits, le gouvernement du Canada, à titre de client majeur, devrait être en mesure d'obtenir une réduction de prix en fonction de son pouvoir d'achat. Or ce «pouvoir d'achat» n'est pas utilisé parce que les décisions d'achat sont morcelées. Des tentatives à l'intérieur du gouvernement ont eu lieu pour coordonner ces achats, mais sans succès. Pourtant les intervenants du privé m'ont confié s'attendre à ce que le gouvernement du Canada négocie un jour des rabais/volumes.

Les fournisseurs de recherche sur l'opinion publique offrent à leurs clients différents forfaits en matière d'études multi-intérêts / multi-clients. Ces forfaits peuvent prendre la forme suivante et leurs prix s'étendent du simple au double en fonction des différentes options acquises par leur client:

- La souscription de base est le prix pour obtenir une copie du rapport final incluant les constatations et les conclusions de l'étude;
- La souscription principale permet en plus de recevoir une analyse personnalisée et une présentation des implications stratégiques des constatations. S'ajoute la possibilité d'inclure un certain nombre de questions au sondage, dont les résultats seront réservés à l'usage exclusif du client demandeur;
- Pour une souscription privilégiée, en plus d'inclure les privilèges de la souscription principale, on permet l'ajout d'un nombre additionnel de questions au sondage et d'une consultation individuelle.

L'examen d'un échantillon de 85 études multi-intérêts / multi-clients souscrites entre 1999-2000 et 2002-2003 (sur un total de 566 études achetées), a révélé les faits suivants:

- Pour 21 souscriptions à des études (25 % de l'échantillon), aucune documentation ni prospectus émis par le fournisseur de recherche sur l'opinion publique et décrivant les détails de la souscription (tels le prix, les objectifs, la méthodologie du sondage, la population visée, la taille des échantillons, etc.) n'ont été retracés aux dossiers maintenus par les ministères usagers;



Entre 1999-2007, les ministères usagers des services de recherche sur l'opinion publique ont acquis 1,120 études de type multi-intérêts et multi-clients pour une valeur de 27,1 millions \$ répartis annuellement comme suit:

Exercices financiers	Nombre de contrats	Valeurs	
		(en milliers de \$)	% (*)
1999-00	138	3,393	17.7%
2000-01	145	3,158	15.9%
2001-02	153	3,969	15.1%
2002-03	129	3,117	13.1%
2003-04	129	2,795	10.8%
2004-05	169	4,016	13.9%
2005-06	120	2,805	10.4%
2006-07	137	3,845	12.3%
<b>TOTAL</b>	<b>1,120</b>	<b>27,098</b>	<b>13.4%</b>

(\*): Pourcentage par rapport à la valeur annuelle des contrats de recherche sur l'opinion publique émis

La valeur des 137 souscriptions à des rapports multi-intérêts / multi-clients en 2006-2007, représentent maintenant une proportion de 12,3 % des dépenses en recherche sur l'opinion publique, soit 3,8 millions de dollars, mais 25,1 % du volume des recherches (137 / 546). Sans y observer une tendance lourde et claire, l'utilisation de ce genre de produits pourrait progresser au cours des prochaines années. Il convient de s'y attarder immédiatement.

La Vérificatrice générale du Canada a indiqué au paragraphe 5.31 de son rapport de 2003 que le gouvernement du Canada ne négociait pas de tarifs dégressifs sur le volume, sauf pour de rares occasions. Elle soulignait l'exemple des études «Rethinking Government» produit par Ekos Research Associates où un abonnement unitaire coûtait 27,000 \$ et que dix différents ministères avaient acheté la même étude pour une somme globale de 270,000 \$ en 2002-2003. En reprenant le même exemple, le gouvernement du Canada a fait l'acquisition de 15 exemplaires de l'étude «Rethinking Government» en 2006-2007, sans profiter d'un escompte de volume et ce au même prix de base. Un autre exemple, celui de l'étude «Focus Canada» réalisé par Environics Research Group, a été acheté à 16 exemplaires pour une somme de 335,240 \$, soit un prix de base de 21,000 \$, et ce sans aucun tarif dégressif.

Puisque par nature, les sondages constituent une photographie instantanée de l'opinion publique, il va de soi que l'utilité de cette photo devrait être immédiate... et non seulement servir à épaissir l'album de famille.

La comparaison des attentes à priori et des résultats à posteriori devrait aider à éviter une exagération du nombre de sondages. Ainsi il serait plus facile de vérifier de l'a-propos de certains dossiers.

Le coût prévu de chacun des projets de recherche sur l'opinion publique est généralement divulgué lors de l'inscription initiale. Cependant à la publication de l'analyse on ne peut facilement comparer le produit et son coût.

## RECOMMANDATIONS

03. Les justifications quant à l'a-propos et le choix du fournisseur devraient être mieux définies, précisées et documentées lors de l'inscription des projets au système de gestion de l'information sur la recherche.

04. L'utilisation faite par les ministères des résultats de la recherche sur l'opinion publique, devrait être indiquée lors de la publication des études.

05. Le coût total de chacune des études devrait apparaître sur la page titre du document, lors de la publication des rapports.

06. Le Conseil du Trésor devrait revoir sa politique qui encourage l'utilisation des recherches sur l'opinion publique par les différents ministères du gouvernement du Canada. Se reposer la question serait déjà un geste d'évaluation de ce programme.

### 2.3. Les abonnements à des rapports multi-intérêts / multi-clients

Depuis plusieurs années, certaines maisons de sondages génèrent elles-mêmes des produits et projets de recherche sur l'opinion publique. C'est le propre de l'entrepreneursip que de créer une demande et une habitude pour ses propres produits. Si du même souffle, les résultats de ces recherches n'ont pas à être rendus publics à l'intérieur du délai de six mois à cause des droits d'auteurs, on ajoute un avantage indéniable.

Les 409 études personnalisées réalisées l'an dernier sont de tous ordres. Mon mandat n'incluait pas la question de la pertinence des recherches sur l'opinion publique. Cependant, le nombre important invite à certaines remarques et suggestions.

La décentralisation du pouvoir de déclencher ces études fait en sorte que chacun des ministères du gouvernement du Canada devient un client pour les compagnies de sondages. Aucune direction d'aucun ministère ou secrétariat n'a une responsabilité ou un pouvoir de veto. Il y a bien la Direction de la recherche sur l'opinion publique de TPSCG qui conseille les ministères clients, mais son pouvoir n'est que moral et repose sur la qualité et la présence des fonctionnaires qui y travaillent.

Par contre, la négociation des contrats est centralisée à la Direction de l'approvisionnement en communication de TPSCG. Le processus d'attribution de ces contrats fait aussi l'objet d'une section différente de ce rapport. Les annexes 3 et 4 détaillent la mécanique actuelle.

Or, que fait le gouvernement du Canada de ces études? Devant le nombre important de sondages annuellement, certains intervenants, autant du secteur privé que gouvernemental, s'interrogent sur l'utilité de certains sondages. Le gouvernement du Canada n'a aucun mécanisme de vérification de l'utilisation adéquate des produits obtenus. Les rapports finaux sont bien déposés à la Bibliothèque et Archives Canada dans les 6 mois, mais il n'y a aucune trace de son utilisation, ni d'une évaluation quelconque du produit obtenu. Cet aspect de l'évaluation du rendement des fournisseurs des études de recherche fait aussi l'objet d'une section particulière.

Il serait tentant de centraliser tous les pouvoirs auprès de TPSCG, du jugement d'opportunité sur les projets d'études personnalisées de recherche sur l'opinion publique, jusqu'à la négociation des contrats, en passant par le choix même des fournisseurs. Par contre, la nature des services requis et des interrogations ministérielles spécifiques de ces études personnalisées ne peuvent être centralisées sans créer un goulot d'étranglement administratif double d'une perte d'autonomie importante. Une responsabilité partagée n'est pas envisageable sans perte d'imputabilité.

Garder les ministères clients responsables de déclencher les études spécialisées, comme c'est le cas présentement, pourrait être accompagné d'une plus grande divulgation de la justification initiale et de l'utilisation faite du produit obtenu.

Ces nombreux sondages spécifiques comptent pour 409 études personnalisées en 2006-2007, pour un coût de 27,4 M\$. Le solde, soit 3,8 M\$ est constitué de l'achat de 137 abonnements à des rapports multi-intérêts / multi-clients. Le recours à ces abonnements est discuté à la prochaine section. Ce sujet a fait l'objet d'une remarque de la Vérificatrice générale du Canada dans son rapport de 2003.

Cette situation est le résultat de l'application de la politique de communication (renouvelée en août 2006) qui stipule que les ministères doivent sonder l'opinion de la population pour évaluer les réactions aux propositions, modifications et projets éventuels, l'efficacité des politiques, programmes et services et l'amélioration de ceux-ci. De plus l'efficacité des activités de communication (par exemple les publicités) actuelles et à venir ainsi que tous projets de marketing doivent être mesurés par des sondages.

Peut-on dire que le gouvernement du Canada crée un sondage différent à chaque avant midi et à chaque après midi de chaque jour ouvrable ? Techniquement oui, mais il faut nuancer.

(\*) : Durant la période de quinze mois entre janvier 1993 et mars 1994, le suivi des projets a été sous la responsabilité de la Direction Publicité et Recherche en opinion publique de TPSCG.

Exercices financiers	Nombre de contrats	Valeurs (en millions de \$)
1990-91	131	11.1
1991-92	144	7.8
1992-93	217	9.9
1993-94 (*)	90	4.0
1994-95	190	7.1
1995-96	241	9.7
1996-97	351	13.4
1997-98	418	14.8
1998-99	437	14.1
<b>Sous-total</b>	<b>2,219</b>	<b>91.9</b>
1999-00	490	19.2
2000-01	551	19.9
2001-02	686	26.3
2002-03	611	23.8
<b>Sous-total</b>	<b>2,338</b>	<b>89.2</b>
2003-04	610	26.0
2004-05	628	28.9
2005-06	514	26.9
2006-07	546	31.2
<b>Sous-total</b>	<b>2,298</b>	<b>113.0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6,855</b>	<b>294.1</b>

## RECOMMANDATIONS

01. Le gouvernement du Canada devrait s'assurer que sa politique de conservation des dossiers soit compatible avec les cycles usuels de vérifications (généralement de trois ans et pouvant aller jusqu'à cinq ans). Cette politique devrait tenir compte des cas spéciaux de vérifications ou d'examen.

02. Toute modification de la durée de conservation des documents devrait être examinée avec le souci de préserver la mémoire administrative et d'être appliquée uniformément par les ministères. Les outils électroniques de gestion documentaire devraient le permettre.

### 2.2. Le nombre de recherche sur l'opinion publique

Six mille huit cent cinquante cinq (6 855) recherches sur l'opinion publique ont été générées par le gouvernement du Canada pour la période 1990-2007. Au cours de la dernière année (2006-2007) 546 projets ont été inscrits par les ministères au Système de gestion de l'information sur la recherche. Le nombre

étonne, c'est beaucoup, soit plus de deux sondages par jour ouvrable.



Ce second chapitre traite de questions que j'ai regroupées sous le vocable des politiques gouvernementales. Il s'agit des conséquences de l'application de la politique de conservation des dossiers, du nombre important de recherche sur l'opinion publique, des souscriptions à des sondages généraux et de la saison des sondages.

## 2.1. Accès aux dossiers

Pour la cueillette d'informations probantes auprès de TPSCC et des ministères usagers sélectionnés, il s'est avéré que les dossiers concernant les contrats conclus il y a plus de six ans avaient été, en général détruits et ce en conformité avec les normes de rétention des dossiers en vigueur dans les ministères.

Les ministères sont autorisés à détruire les dossiers contractuels de fourniture de biens et services à l'exception de ceux reliés à des *grands projets d'Etat* après un délai de conservation pouvant varier de 5 ans à 7 ans. Les dossiers de recherche sur l'opinion publique ne constituent pas des grands projets d'Etat. Il faut conclure que le délai maximum de conservation est de sept ans.

La documentation complète a donc été disponible pour la période 1999-2007, soit pour 4,636 dossiers représentant une valeur de 202,2 millions de dollars. L'accès aux dossiers des ministères fut, en général total.

Par contre, la quasi-totalité des dossiers antérieurs à 1999 a été détruite, rendant ainsi impossible un examen détaillé. Des données statistiques demeurent disponibles pour la période 1990-1999 et quelques dossiers épars. Cependant aucune conclusion particulière n'a pu être tirée de ces quelques dossiers de recherche sur l'opinion publique. Cette «découverte» en cours de mandat a posé quelques interrogations. Aurait-on dû en informer les autorités ministérielles au préalable?

jargon administratif, passablement hermétique pour les non habitués. L'annexe 2 introduit ces termes et définitions.

Le lecteur devrait porter une attention spéciale à la *Stratégie omnibus en matière d'approvisionnement de services de recherche sur l'opinion publique* qui est la pierre angulaire pour la passation des contrats, ainsi qu'à la définition détaillée de *Recherche sur l'opinion publique*.

Riche des travaux de SVC, des éclairages et propositions des personnes rencontrées et de mes propres recherches, j'ai donc rédigé ce rapport de manière totalement *indépendante*, satisfaisant ainsi mon mandat de *Conseiller indépendant*. Tout au long de mon rapport, on trouvera mes *conseils* sous la forme de *recommandations*.

### 1.3. Le mandat de Services de Vérification Canada

L'annexe 1 explique en détail le mandat confié à SVC. J'aborderai cependant dès le prochain chapitre la question de l'absence des dossiers antérieurs à 1999 et qui touchent 2,219 projets d'une valeur globale de 91,9 millions de dollars.

La période 1999-2003 a fait l'objet d'un examen détaillé avec un échantillon de 313 projets sur les 2,338 contrats octroyés d'une valeur de 89,2 millions de dollars. C'est cette période qui avait fait l'objet du chapitre 5 du rapport de la

Vérificatrice générale du Canada, publié en novembre 2003.

La période subséquente, soit 2003 à 2007, constituée de 2,298 dossiers représentant une somme de 113,0 millions de dollars, a fait l'objet de tests limités lors de la phase d'examen préliminaire du mandat afin de juger des contrôles en place et des procédures utilisées. En conformité avec mon mandat, aucun test n'a été effectué dans un but de validation formelle, ce qui est du ressort de la

Vérificatrice générale du Canada.

### 1.4. Coûts du mandat d'examen

Un budget initial de 750,000 \$ m'a été accordé pour ce mandat d'examen limité à six mois. Au moment d'écrire ce rapport, le coût global maximum devrait être de l'ordre de 610,000 \$. Il convient de préciser que les frais « hors fonction publique du Canada » n'ont été que de 135,000 \$ soit 22 % des coûts globaux

### 1.5. Définitions, rôles, responsabilités, outils contractuels et cadre de référence

Il convient de bien camper les termes et définitions que j'utilise dans ce rapport. Toute organisation, comme le gouvernement du Canada, possède son propre

La rigueur et la nuance ont été imposées :

- Rigueur, notamment par la sélection d'un échantillon statistique exceptionnel, soit 313 dossiers pour le bassin de 2,338 projets réalisés entre 1999-2003 et l'utilisation d'une méthodologie d'analyse reconnue; et
- Nuance dans la discussion, l'analyse, les conclusions et les recommandations.

Même si le mandat spécifiait le 31 mars 2003 comme date butoir des dossiers à examiner, j'ai tout de même tenu compte de l'évolution de la situation et des projets de recherche sur l'opinion publique jusqu'à l'été 2007. Je me suis permis d'examiner certains dossiers contemporains.

Afin de m'assister dans l'examen des contrats de recherche sur l'opinion publique, j'ai reçu différentes offres de services venant de différentes firmes.

Par souci d'efficacité et de minimisation des coûts, mon choix s'est porté sur les Services de Vérification Canada («SVC»), un organisme dont le mandat est d'offrir des services de vérification aux organismes du secteur public et internationaux de façon indépendante en conformité avec les codes de déontologies, d'éthique et de conduite professionnelle qui régissent les professionnels de SVC. La connaissance pointue des institutions politiques canadiennes, du gouvernement et de l'administration publique ainsi que leur expertise en vérification ont fait en sorte que la courbe d'apprentissage fut nulle et les membres de cette agence ont pu débiter leur mandat rapidement et respecter ainsi l'échéancier serré de ce mandat d'examen.

J'ai eu des rapports réguliers et très fréquents avec les professionnels de SVC et eu l'opportunité de participer étroitement à leurs travaux. Les résultats de leur analyse m'ont servi à rédiger ce rapport.

Afin de remplir adéquatement mon mandat j'ai eu de nombreuses rencontres avec divers intervenants autant de l'industrie de la recherche sur l'opinion publique que du côté gouvernemental et politique. Partout l'accueil fut ouvert et sans contrainte. Afin de maximiser le rendement de ces rencontres, j'ai assuré chacune des personnes que j'ai rencontrées de la nature confidentielle de nos discussions. Je leur ai d'ailleurs indiqué que même la liste des personnes rencontrées ne serait pas rendue publique. Cette garantie de confidentialité a contribué à la richesse des échanges.

## PREMIER CHAPITRE : CONDUITE DU MANDAT

### 1.1. Contexte

Conformément aux dispositions de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le gouvernement du Canada m'a nommé, le 11 avril 2007, Conseiller indépendant en matière de recherche sur l'opinion publique auprès du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC), afin d'accomplir le mandat suivant:

- Examiner les documents traitant des pratiques en matière de recherche sur l'opinion publique pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1990 jusqu'au 31 mars 2003, ce sans répéter les travaux de la Vérificatrice générale du Canada et en tenant compte des politiques et des directives pertinentes;
- Déterminer si les questions portant sur ces pratiques, doivent faire l'objet d'une enquête plus approfondie;
- Établir s'il y a des questions d'intérêt public portant sur la gestion de la recherche sur l'opinion publique au gouvernement du Canada qui n'ont pas encore été traitées et indiquer si d'autres mesures sont nécessaires;
- Consulter les responsables pertinents du gouvernement du Canada et obtenir, au besoin, l'opinion des fournisseurs de services de recherche sur l'opinion publique;
- Donner des conseils indépendants au ministre sur les pratiques qui ont cours au sein du gouvernement du Canada; et
- Fournir au ministre un rapport, au plus tard le 11 octobre 2007.

### 1.2. Conduite du mandat d'examen

Le mandat que m'a confié le gouvernement du Canada n'en était pas un d'enquête quasi judiciaire ni de vérification comptable. C'est pour cette raison que j'ai jugé opportun de conduire l'ensemble de mes travaux comme un «mandat d'examen».

Les travaux que j'ai dirigé, réalisé ou demandé ont tous été effectués en s'inspirant des normes de vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes et des normes de vérifications établies par l'Institut canadien des comptables agréés.





1. Mandat de Services de vérification Canada.....	43
2. Définitions, rôles, responsabilités, outils contractuels et cadre de référence .....	47
3. Extraits des politiques concernant la recherche sur l'opinion publique.....	57
4. Cadre de gestion des projets de recherche sur l'opinion publique. ....	69
5. Éléments faisant l'objet d'un transfert auprès de la Vérificatrice générale du Canada et du Contrôleur général du Canada.....	71
6. Graphiques: Saison des sondages.....	73

TABLE des MATIÈRES

1	PREMIER CHAPITRE : CONDUITE DU MANDAT .....	1
1	1,1. Contexte.....	1
1	1,2. Conduite du mandat d'examen.....	1
3	1,3. Le mandat de Services de Vérification Canada.....	3
3	1,4. Coûts du mandat d'examen.....	3
3	1,5. Définitions, rôles, responsabilités, outils contractuels et cadre de référence.....	3
5	DEUXIÈME CHAPITRE : POLITIQUES GOUVERNEMENTALES .....	5
5	2,1. Accès aux dossiers.....	5
6	2,2. Le nombre de recherche sur l'opinion publique.....	6
9	2,3. Les abonnements à des rapports multi-intérêts / multi-clients .....	9
13	2,4. La saison des sondages.....	13
15	TROISIÈME CHAPITRE : POLITIQUE ET PARTISANERIE .....	15
15	3,1. Questions de nature politique .....	15
19	3,2. Sondages en période électorale .....	19
21	QUATRIÈME CHAPITRE: FAIRE AFFAIRE AVEC LE PRIVÉ .....	21
21	4,1. Sélection des fournisseurs et attribution des contrats; situation actuelle.....	21
21	4,1,1. La mécanique générale .....	21
22	4,1,2. Historique relatif aux commandes subséquentes.....	22
23	4,1,3. Résultats.....	23
23	4,1,4. Constatations.....	23
26	4,2. Évaluation de la performance et satisfaction des clients .....	26
29	4,3. Nouvelle sélection des fournisseurs et attribution des contrats.....	29
33	CINQUIÈME CHAPITRE : QUESTIONS ADMINISTRATIVES.....	33
33	5,1. Méthode de facturation .....	33
35	5,2. Recherches successives et fragmentation de contrats .....	35
37	5,3. Transfert de certains points à la Vérificatrice générale du Canada et au Contrôleur général du Canada.....	37
39	SIXIÈME CHAPITRE : PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....	39
41	SEPTIÈME CHAPITRE : REMERCIEMENTS.....	41

## INTRODUCTION ET PRINCIPALES CONSTATIONS

Mon mandat était divisé en quatre actions; revoir, consulter, consulter et fournir.

J'ai revu les pratiques en matière de recherche sur l'opinion publique pour la période allant de 1999 à 2003. Un échantillon représentatif de 313 dossiers a été constitué et scruté. L'examen de la période de 1990 à 1999 s'est avéré plus difficile à cause de l'absence de la documentation.

J'ai consulté plusieurs intervenants de l'industrie de la recherche sur l'opinion publique ainsi que plusieurs personnalités politiques oeuvrant au Parlement du Canada. Dans le cadre des examens, j'ai aussi eu l'occasion de rencontrer un bon nombre de fonctionnaires du gouvernement du Canada. Les discussions que j'ai eues me furent très utiles, notamment au chapitre des recommandations. Evidemment j'en assume la totale responsabilité.

J'ai déterminé qu'à la lumière de cet examen, certaines politiques de gestion des affaires publiques devraient être revues et corrigées par le gouvernement du Canada. D'autres éléments administratifs devraient être portés à l'attention de la Vérificatrice générale du Canada alors que d'autres intéresseront davantage le Contrôleur général du Canada.

Le présent rapport fourni au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux des recommandations et des conseils précis pour améliorer l'efficacité de la pratique de la recherche sur l'opinion publique du gouvernement du Canada.

À mon avis, il serait inutile de déclencher d'autres enquêtes plus poussées sur le sujet pour la période visée (1990-2003).

« ... Le conseiller indépendant veillera à s'assurer que les pratiques en recherche sur l'opinion publique sont ouvertes, transparentes et justes et offrent un bon rapport qualité prix aux contribuables canadiens ».

L'honorable Michael Fortier

11 avril 2007



Ottawa, le 3 octobre 2007

Daniel Paillet



Le Conseiller indépendant,

J'ai l'honneur de vous transmettre mon rapport sur les pratiques des ministères et organismes du gouvernement du Canada en matière de recherche sur l'opinion publique.

Monsieur le Ministre,

À l'honorable Michael Fortier  
Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux,

Publié par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Automne 2007

Version Web : <http://www.lpsgc.gc.ca>

This document is also available in English under the title:

*Independent Advisor Report to the Minister of Public Works and Government Services Canada, Public Opinion Research Practices of the Government of Canada*

Numéro de catalogue : P4-25/2007

ISBN : 978-0-662-05123-7

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2007.

# Rapport du Conseiller indépendant

au ministre des Travaux publics et des  
Services gouvernementaux

## Pratiques en matière de recherche sur l'opinion publique du gouvernement du Canada

DANIEL PAILLÉ

Octobre 2007



# Rapport du Conseiller indépendant

au ministre des Travaux publics et des  
Services gouvernementaux

---

Pratiques en matière de recherche  
sur l'opinion publique  
du gouvernement du Canada

DANIEL PAILLÉ

Octobre 2007